

ELEMENTOS DE UNA POLITICA DEL MEDIO AMBIENTE

301.161: 351.77/79

Por MIGUEL A. ARROYO

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. DISTINTAS POSICIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE.—3. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL: 3.1 Legislación. 3.2 Organización. 3.3 Investigación y formación. 3.4 La colaboración de los particulares.—4. CONCLUSIÓN.

1. Introducción

LA preocupación por los problemas del medio ambiente constituye en nuestros días uno de los objetivos primordiales de los programas de la mayor parte de los Gobiernos. Del estado actual de la cuestión parece deducirse la necesidad y la urgencia de establecer políticas nacionales del medio ambiente, como etapa previa a la instauración de una auténtica política internacional, informada por unos principios de universal aceptación. Sin embargo, tal conclusión ha de ser aceptada con ciertas restricciones y, en cualquier caso, a la vista de las distintas peculiaridades nacionales. Ello es evidente, pues ¿en qué términos de comparación podría relacionarse la política medioambiental de un país superdesarrollado y de la de un país perteneciente

al llamado Tercer Mundo? No es preciso realizar un gran esfuerzo para comprender que ni la dimensión de los problemas, ni sus eventuales soluciones presentarían similitud alguna.

El grado de desarrollo de cada país implica una barrera sustancial que debe evitar toda tentación de mimetismo. La política de los países más desarrollados puede producir un efecto de prestigio en los que lo son menos, que les lleve a adoptar actitudes similares, como un *signo externo de riqueza*. Si en los países en vía de desarrollo la política medioambiental puede plantear frecuentes conflictos de objetivos respecto a aquél, para los países menos dotados corre el riesgo de convertirse en un auténtico obstáculo o, al menos, en un factor retardatario a su proceso de despegue. Un mínimo sentimiento de justicia pone de manifiesto lo intolerable de tales situaciones. Por ello, ni amparados en una errónea filantropía, ni mucho menos (y únicamente apunto aquí el peligro), en la comercialización de la lucha contra las contaminaciones y en la búsqueda de nuevos mercados para productos y sistemas defensivos, deberían tratar de imponerse criterios únicos en este terreno.

Cada país habrá de ser consciente de su situación y de sus expectativas, de las dimensiones del problema y de sus posibilidades para afrontarlo, antes de adoptar reflejamente cualquier fórmula foránea. Si ello no fuera así, caeríamos en la cruel paradoja de tratar de defender la calidad de la vida, allí donde lo primero y más urgente que ha de hacerse es defender la vida, pura y simplemente.

2. Distintas posiciones en torno al concepto del medio ambiente

Peculiaridades nacionales

Las peculiaridades nacionales a que aludía anteriormente se ponen de manifiesto a la hora de delimitar el concepto del medio ambiente. Ciertamente las necesidades no son las mismas en cada caso, y el grado de calidad exigido varía de acuerdo con las distintas realidades. Así, y a título de ejemplo, mientras para algunos países la *segunda residencia* o casa de campo plantea ya serios inconvenientes, para otros, el problema de la vivienda, en

términos puramente cuantitativos, constituye aún una preocupación de primer orden. Superadas ya otras dificultades más elementales, la defensa del paisaje podrá ser primordial en algunos casos, mientras que en otros, la lucha por respirar un aire sano o utilizar un agua limpia suponen aún objetivos primordiales.

Pero no son sólo los distintos grados de desarrollo los que imponen diferencias a la hora de establecer un concepto uniforme de medio ambiente, sino también los rasgos específicos y los caracteres propios de cada país. Las condiciones geofísicas de una nación como Holanda justifican el hecho de que el agua, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, constituya un problema fundamental, hasta el punto de que su Constitución nacional incluye todo un capítulo dedicado al tema. El problema de la contaminación de las aguas del mar cobra especial relieve para un país como Italia, con miles de kilómetros de costas marítimas. Grecia sitúa en vanguardia de sus preocupaciones la protección de su patrimonio histórico-artístico, ordo de la civilización occidental.

Otro tipo de condicionantes nace de la organización político-administrativa de cada país. Es indudable que las acciones que puedan llevarse a cabo en un país unitario habrán de ser distintas o, al menos, matizadas a las de un país federal. En algunos casos extremos la coexistencia de comunidades étnicas y culturales en un mismo territorio producirá, al igual que otros campos, situaciones peculiares, que, indudablemente, habrán de ser tenidas en cuenta.

Concepción común y elementos «fronterizos» y singulares

No obstante, el reconocimiento de estos rasgos específicos y propios de cada país no debe ocultar que hay una serie de temas sobre los cuales existe un consenso casi universal para encuadrarlos en el concepto de medio ambiente. Efectivamente, algunos de esos rasgos, aparentemente individualizadores, cobran carácter común al ser contemplados desde una perspectiva internacional y de conjunto.

En mi opinión, esa concepción común comprende los siguientes puntos: Contaminación del aire, del agua y del suelo; protección de la Naturaleza y defensa del patrimonio histórico-

artístico. Junto a estos temas, y a partir de planteamientos más generalizadores, se presentan los que podríamos denominar «fronterizos»; fundamentalmente el urbanismo y la ordenación del territorio. En otro lugar (1) ya he expresado mi opinión de que por su entidad y tradición tales temas deben gozar de autonomía propia, y no parece aconsejable su inclusión en el del medio ambiente. En realidad hay países que se refieren indistintamente a uno y otros, mientras que su diferenciación aparece claramente trazada en ciertos casos.

Finalmente hay que reseñar la existencia de algunos temas «singulares», incluidos en el concepto de medio ambiente de forma esporádica. Entre ellos se encuentran la higiene de los alimentos, la lucha contra las drogas, el problema de la vivienda y lo que se ha dado en llamar «micromedio ambiente», o condiciones higiénico-sanitarias de los lugares de trabajo. Esta última dimensión es contemplada, por ejemplo, en las legislaciones holandesa y belga.

Sea cual fuere el alcance que en cada país pueda darse al concepto de medio ambiente, lo fundamental, en mi opinión, es que estos o aquellos problemas se encuadren en el marco de una nueva sensibilidad que nos induzca a someter a revisión toda una serie de concepciones que han tenido vigencia hasta hoy y que la experiencia ha demostrado no son las más adecuadas para responder a las auténticas y más profundas necesidades del hombre actual, y, sobre todo, de las generaciones venideras. Se trata, en suma, de trazar los objetivos y las acciones de una nueva política: la política medioambiental.

3. Elementos de una política medioambiental

El análisis que expongo a continuación se efectúa desde una perspectiva estrictamente político-administrativa, por lo que se omiten en él otros factores de singular importancia, y por ello merecedores de un tratamiento especializado, como es el econó-

(1) *La problemática del medio ambiente*. DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 140, marzo-abril 1971, pp. 41 a 72.

mico-financiero. En consecuencia el análisis se ciñe al examen de los siguientes elementos: legislación, organización, investigación y formación, y colaboración de los particulares.

3.1. LEGISLACIÓN

El examen de las diversas legislaciones nacionales pone de manifiesto, en materia de medio ambiente, la existencia de diversos estadios que van desde la carencia absoluta de normas específicas hasta el caso de aquellos países que poseen auténticos códigos medioambientales, integrados por textos innovadores y de la máxima actualidad. Sin embargo, y marginando los casos extremos, la característica más acusada es la coexistencia de disposiciones dictadas en épocas pretéritas con otras promulgadas en nuestros días; coexistencia frecuentemente ignorada, pues no son muchos los países que han establecido catálogos completos de normas y sus correspondientes tablas de vigencias.

Al examinar esa legislación pretérita se observa que existen sectores que han atraído desde antiguo la atención del legislador y en los que, consecuentemente, existe una copiosa normativa. Entre ellos podrían citarse la protección del patrimonio histórico-artístico, la lucha contra la contaminación de las aguas continentales, la defensa de ciertas especies animales y vegetales, etc. Sin embargo, existen otros temas cuyo planteamiento es absolutamente actual y que, o bien han exigido la promulgación de nuevas disposiciones, o bien han dado lugar a sensibles lagunas legislativas. Algunos de ellos podrían ser la defensa contra el ruido, la eliminación de los desperdicios o la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos. La coexistencia de ambos tipos de legislación es evidente en algunos casos típicos, como el francés y el español en los que continúan vigentes normas dictadas en el siglo pasado o a principios de éste (Ley francesa de 1917 sobre establecimientos «clasificados» o Ley española de aguas de 1879), junto a otras disposiciones absolutamente recientes.

Del análisis de una y otra legislación, la antigua y la moderna, se desprenden algunas conclusiones que interesa resaltar.

Caracteres de la legislación tradicional

Las normas dictadas en épocas ya pasadas se caracterizan por contemplar los problemas desde perspectivas fundamentalmente sectoriales y carentes de sentido de interrelación e interdependencia. Acordes con los principios ideológicos al uso, su ámbito de actuación se circunscribe a la esfera individual, predominando de forma notoria la defensa de intereses muy localizados.

Otra nota típica es su carácter esencialmente represivo y de policía, mediante el cual se manifiesta como preocupación básica la sanción del que ha quebrantado un determinado orden establecido, olvidando, lo que sería más importante, la restauración de dicho orden. En cuanto a su etiología puede apreciarse que dista mucho de corresponder a la de la normativa actual. Algunos textos hoy en día vigentes, y susceptibles de ser aplicados por analogía a problemas medioambientales, perseguían en su origen objetivos que nada tienen que ver con la problemática actual. Tal es el caso de algunos Códigos de la Circulación que limitaban ya la expulsión de gases y humos por los vehículos o el uso excesivo de señales acústicas, no por los quebrantos que ello podía infligir al medio ambiente, sino por exclusivas razones de seguridad en el tráfico (que no disminuyera la visibilidad, que pudieran percibirse claramente las señales de aviso, etc.).

Caracteres de la nueva legislación

Los rasgos de la legislación actual constituyen la otra cara de la moneda. Se caracteriza por un afán de contemplar los problemas en una *dimensión global e integradora*, derivada coherentemente, del *principio ecológico de interdependencia*; el punto de partida es que no basta con adoptar medidas aisladas y fragmentarias, pues la contemplación del sistema sería parcial, y, por tanto, inoperante.

Otra nota típica es el *carácter social de esta legislación*; no se trata ya de defender al individuo frente a la agresión causada por otro individuo, sino de proteger a la sociedad de sus propios ataques. En ella puede adivinarse incluso un propósito anticipador y de futuro, en virtud del cual se intenta proteger a las

generaciones venideras y legarles un mundo mejor. Es, en cierto modo, como si los hombres de hoy, admitiendo su responsabilidad, trataran de descargar su conciencia, intentando compensar de alguna forma el daño causado.

En la normativa actual se observa una gran *preocupación por objetivar y cuantificar* los defectos derivados de la ruptura del orden establecido, de forma que su restauración sea lo más viable posible. Así se ha abierto paso con gran fuerza la *teoría del causante* (legislaciones sueca o alemana, por ejemplo), que, desde nuestra perspectiva podría resumirse en el principio de que «el que contamina paga», poniendo especial énfasis en destacar que el destino del importe de estas sanciones pecuniarias ha de ser precisamente subsanar el daño causado (2). El alcance social de este planteamiento es evidente, ya que el causante se convierte en última instancia, al repararlo, en beneficiario de la nueva situación. Ello supone, por otra parte, el reconocimiento de una realidad objetiva que ha de ser aceptada, y es que, en su coyuntura actual, determinadas instalaciones y utensilios se ven forzosamente obligados a contaminar. Desde esta óptica la sanción no tiene un carácter puramente represivo, sino que viene a representar una forma de colaboración, forzosa si se quiere, ante un problema común, cuya solución no se encuentra todavía al alcance de ninguna de las partes.

A tenor de las características ya señaladas puede destacarse, finalmente, el carácter profiláctico y preventivo de la actual legislación; se intenta evitar los perjuicios en su lugar de origen e, incluso, si es posible, no dar lugar a que puedan producirse. Por expresarlo gráficamente se trata no de reglamentar la altura de las chimeneas para disminuir la nocividad de los humos y de los gases, sino de lograr que éstos no sean nocivos.

Un estudio comparado de las diversas normativas nacionales pone de manifiesto la concordancia de los modernos textos y la afinidad de los criterios que los han inspirado. Seguramente el sector en que se ha alcanzado un mayor consenso es el de la contaminación de las aguas del mar. No sólo la mayor parte de los

(2) Un ejemplo concreto es de la contaminación de las aguas, en el que legislaciones como la francesa, alemana o sueca, prevén que el importe de las multas que puedan imponerse por dicha causa sea aplicado a la instalación de estaciones depuradoras allí donde la infracción ha sido cometida.

países disponen de un aparato legislativo al respecto, sino que constituye, a escala internacional, el campo en el que se han adoptado normas más concretas y homogéneas. La razón es obvia, pues los daños derivados de este tipo de contaminación son los más tangibles y los más fácilmente cuantificables. Medir el costo de los daños causados por la contaminación atmosférica —piénsese, por ejemplo, en sus efectos sobre la salud humana— es algo mucho más problemático que evaluar los perjuicios causados en la riqueza pesquera o en la turística por un derrame de hidrocarburos. Si a ello se añade el espectacular efecto psicológico causado por algunas tragedias de gran envergadura, se comprenderá fácilmente el porqué de esta atención prioritaria.

Un presupuesto de la legislación medioambiental: su flexibilidad

Desde un punto de vista ideal, la legislación del medio ambiente ha de ser lo suficientemente *flexible* como para poder adaptarse sin solución de continuidad a unas circunstancias vertiginosamente cambiantes (3). La depuración de ciertos elementos energéticos o la utilización progresiva de otros nuevos; la aparición de nuevos materiales; la mayor sensibilización de la opinión pública ante los problemas, traducida en términos de mayores exigencias cualitativas: el descubrimiento de nuevos sistemas de defensa y protección, etc., constituyen algunas de las múltiples variables a que ha de enfrentarse el modelo.

Tal vez por ello, para poder asumir progresivamente los resultados de la entrada en juego de dichas variables, la moderna normativa adopta frecuentemente la forma de *leyes-cuadro*, huyendo de compromisos concretos e inmediatos (4). El atractivo de su flexibilidad y de su capacidad comprensiva, presenta, no obstante, como contrapartida, el riesgo de quedar reducidas a meras declaraciones programáticas, y casi de orden moral, cuyo desarrollo, o bien no llega a producirse, lo que es sinónimo de ineficacia, o bien queda al arbitrio de cada administración sec-

(3) Un ejemplo plausible de este afán de adaptación lo proporciona la legislación sueca, especialmente en lo que se refiere a las posibilidades de inclusión en ella de los resultados obtenidos a través de la investigación y de los avances tecnológicos.

(4) Tal es la forma adoptada en Bélgica por la ley de 28 de diciembre de 1964, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica.

torial y específica, con la subsiguiente departamentalización y pérdida de visión de conjunto, y ello, sin mencionar aquí, sino de pasada, los problemas de índole estrictamente jurídica que en orden a la libertad de los particulares pueden derivarse de tales situaciones.

Un riesgo: la hipertrofia legislativa

En cualquier caso ha de prevenirse un riesgo que en algunos países comienza ya a materializarse: el de la hipertrofia legislativa. Para acallar la presión de la opinión pública, por razones de pura táctica política o para satisfacer a todas las partes y dar a cada una su porción en la *tarta* del medio ambiente, los Gobiernos corren la tentación de acudir al fácil expediente de producir una copiosa normativa, que, con frecuencia, adolecerá de los mismos defectos que hicieran inoperante la preexistente. Y parece evidente que la solución de los problemas medioambientales no reside exclusivamente en el hecho puro y simple de dictar una serie de disposiciones legales. Sólo cuando éstas sean consecuencia de un proceso coherente y reflexivo, en el que se incluyan el análisis crítico de la legislación vigente, el porqué de su posible inobservancia, la delimitación de campos ya reglamentados y de otros aún vírgenes; sólo cuando se haya conseguido crear una conciencia cívica en torno a estos problemas, de forma que cada ciudadano sea capaz de asumir su parcela de responsabilidad en el deterioro del medio ambiente, sólo entonces podrán ser eficaces las normas.

3.2 LA ORGANIZACIÓN

Consideraciones previas

Gran parte de las consideraciones efectuadas anteriormente a propósito de la legislación, pueden ser aplicadas por analogía a la organización administrativa del medio ambiente. También aquí podría establecerse una escala que, iniciándose en aquellos países que carecen de cualquier aparato específico, concluiría en los que han establecido, bajo unas u otras denominaciones, De-

partamentos ministeriales para la protección del medio ambiente. Otra constatación similar puede efectuarse respecto a la coexistencia de órganos tradicionales con otros de carácter moderno e innovador. Ello pone de manifiesto, ya desde el principio, que la política medioambiental no debe significar en modo alguno hacer tabla rasa de todo lo pasado, pues si descompusiéramos cada uno de sus elementos, podríamos apreciar que, en su mayor parte, constituyen viejas preocupaciones de la Administración, que, con mayor o menor intensidad y acierto, ha tratado de afrontarlos desde antiguo. Se trata ahora, y pienso que no es excesivo insistir en este aspecto, de contemplar esos viejos problemas con un nuevo espíritu y a partir de planteamientos integradores que reconozcan su interdependencia.

¿Creación de nuevos órganos o mantenimiento de los existentes?

Así, pues, desde un punto de vista orgánico, la dialéctica fundamental se plantea entre la creación de nuevos órganos y el mantenimiento de los preexistentes. Las ventajas de esta segunda tesis serían, entre otras, las siguientes: economía administrativa; aprovechamiento de un aparato, personal y material, ya establecido y contrastado; utilización de los sistemas de comunicación e interrelación existentes; respeto a situaciones de hecho consagradas y subsiguiente omisión de posibles conflictos, etc. Por contra, los aspectos negativos de dicho planteamiento serían: fundamentalmente la dificultad de insuflar el nuevo espíritu a los órganos tradicionales, y, como secuelas de ella, la persistencia del feudalismo e, incluso, de la anarquía administrativa; deficiencias para afrontar los problemas en sus dimensiones actuales; resistencias para adaptarse a las nuevas circunstancias...

Una fórmula mixta

A la vista de este balance, y tal vez para salir del *impasse* a que conduce, la mayor parte de los países han adoptado una fórmula mixta consistente en mantener las estructuras tradicionales, pero creando a la vez un órgano específico (Comisión, Junta, Comité...), de carácter interministerial y dotado, en general,

de funciones un tanto vagas (5). En algunos casos, como los de Inglaterra, Estados Unidos o Francia, dichos órganos constituyen una etapa previa para la creación de los actuales Ministerios del Medio Ambiente; en otros, han adquirido carácter permanente.

Un problema fundamental: la coordinación

Pero ya sea con uno u otro carácter, lo que se pone de manifiesto es que, al crear tales órganos, las distintas Administraciones responden a una preocupación fundamental e igualmente sentida: la de coordinar las actuaciones de sus distintos órganos. Un análisis superficial de la realidad administrativa evidencia de inmediato su necesidad, incluso en los casos en que se parta de un concepto muy restringido del medio ambiente. Multiplicidad de intervenciones, interferencias, acciones paralelas..., son accidentes comunes que fácilmente pueden observarse.

La coordinación debe efectuarse no sólo en un plano horizontal, entre órganos del mismo nivel, sino también en otro vertical, organizando ordenadamente la actividad desarrollada a niveles distintos de los de la pura Administración Central (6). Una eficaz coordinación vertical presupone la existencia de unas áreas de actuación descentralizada y de unas adecuadas vías de participación. Una política medioambiental inteligente ha de propugnar el máximo grado de colaboración y, al mismo tiempo, ha de tener en cuenta las diversas peculiaridades locales que configuran precisamente el medio ambiente de cada comunidad o de cada circunscripción geográfica. Sería un grave error pretender imponer una política desconectada de la realidad y elaborada en asépticos gabinetes, allí donde lo que ha de promoverse esencialmente es su capacidad para despertar las adhesiones de sus destinatarios, que han de ser, al mismo tiempo, sus propios protagonistas.

(5) Así surgieron: en Alemania, la Comisión Gubernamental Coordinadora para cuestiones del Medio Ambiente; en Suecia, la Administración Nacional de Protección del Medio Natural y la Comisión Consultiva del Medio Ambiente; en Italia, el Comité Central contra la Contaminación Atmosférica; en Francia, el Alto Comité del Medio Ambiente, o en Inglaterra, la Comisión Real Permanente sobre la Contaminación del Ambiente.

(6) Esta actuación en los dos niveles se ha conseguido en Holanda a través de la creación de comisiones interministeriales en las que se integran representantes no sólo del Estado, sino también de la provincia y del municipio.

La aparición de Ministerios del Medio Ambiente

Como he señalado anteriormente, la creación de esos órganos mixtos de carácter interministerial ha supuesto, en algunos casos, una etapa previa para el establecimiento de estructuras más complejas y de carácter permanente. Así surgieron en Inglaterra el «Department of the Environment»; en Francia, el «Ministère chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement»; en Estados Unidos, el «Department of Natural Resources», y el Departamento de más reciente creación, que es el noruego. Del examen de estos casos se desprende que en dos de ellos, el inglés y el americano, la creación del nuevo Ministerio se ha insertado en el marco más amplio de una reorganización general de la Administración Central de sus respectivos países, marcada fundamentalmente por la tendencia a establecer superministerios que asuman y centralicen las competencias atribuidas con anterioridad a varios Departamentos. Así en el proyecto americano del Ministerio de Recursos Naturales, se ocupa de todo lo referente a la tierra, al agua, la minería y los recursos marítimos, y en Inglaterra, el Departamento del Medio Ambiente está presidido por un secretario de Estado, del que dependen, actuando por delegación, tres ministros que se ocupan, respectivamente, de Vivienda, Transporte y Gobierno Local y Desarrollo.

El modelo francés

Esta tendencia es coherente, pues expresa el reconocimiento fáctico de que la mera creación de una nueva estructura administrativa no presupone en modo alguno la solución de los problemas. En este sentido, es aleccionador el caso francés en el que, con criterios idealmente elogiables, se ha pretendido respetar la organización preexistente y crear a partir de ella el nuevo Ministerio. Sin embargo, lo que la realidad muestra es la existencia de una soterrada dialéctica que enfrenta a los antiguos servicios con la actual superestructura. Para aquéllos nada ha cambiado, por cuanto de hecho continúan realizando las mismas funciones que ya desde antiguo les habían sido atribuidas; su dependencia actual del nuevo Ministerio es interpretada en base a meras razones de estrategia política, y no a criterios objetivos y racionales. Aún

admitiendo que tales posturas sean simples y lógicas manifestaciones de una etapa de transición, son patentes las dificultades que plantean en orden a una actuación coherente e inspirada en criterios innovadores.

La utilización en Francia de la fórmula «Ministre délégué auprès du Premier Ministre», con la que se ha revestido al titular del nuevo Departamento, pone de manifiesto la preocupación por situarle en una posición que le permita realizar eficazmente su tarea de coordinación. Sin embargo, ese papel de *primus inter pares* es, quizá, más intelectual que real. El decreto de 2 de febrero de 1971, que fijaba las atribuciones del recién creado Departamento, establecía de forma imprecisa, y como deseosa de no despertar susceptibilidades, una especie de fiscalización respecto a las actividades y, lo que resultaba aún más conflictivo, a las inversiones de otros Ministerios que pudieran incidir en el campo del medio ambiente. No es preciso insistir mucho en lo ingrato y dificultoso de una tarea semejante. Una visión realista de la Administración tradicional resalta de inmediato las feroces resistencias de cada unidad para aceptar injerencias extrañas, el feudalismo en las respectivas actuaciones, incluso el problema de los «celos administrativos», traducido técnicamente, en conflictos de atribuciones.

Por otra parte, el modelo francés ha pretendido con buen criterio, y con una honestidad un tanto ingenua, no sobrecargar el aparato administrativo y reducir al máximo los servicios propios del Departamento, utilizando otros preexistentes. Esta economía puede llegar a convertirse, sin embargo, en fuente de condicionamientos e hipotecas, que supongan una grave merma para la actuación independiente del Ministerio. Es preciso subrayar que, tal vez, la solución francesa haya estado condicionada por el fallido intento experimentado anteriormente de crear *Ministerios-bloque* o *Superdepartamentos*.

Una conclusión anticipada

Al realizar esta crítica del sistema francés no pretendo en modo alguno ser destructivo, sino poner de manifiesto los riesgos que implica la tesis, irreflexivamente mantenida a veces, de que la solución de los problemas medioambientales radica en la sim-

ple creación de un Ministerio específico. Por sí solo, ello no aportaría nada si no estuviera acompañado por un cambio general de la mentalidad administrativa y por una auténtica reforma de las estructuras tradicionales de la Administración. Ciertamente, el nuevo órgano no podría actuar dentro de los esquemas clásicos que resultan claramente insuficientes. Del mismo modo que desde el punto de vista legislativo las medidas han de ser tan flexibles y abiertas que permitan introducir reajustes y modificaciones sobre la marcha, las estructuras administrativas han de ser susceptibles de adaptarse a circunstancias cambiantes y, a veces, imprevisibles: intervenciones de urgencia, acciones prioritarias, nuevos factores determinantes, etc.

El personal de la organización administrativa del medio ambiente

Un aspecto muy sustancial ha de ser aún comentado: me refiero al personal de la organización administrativa del medio ambiente. Inicialmente podría dividirse en dos grandes categorías: de gestión y técnico. El primer grupo estaría integrado por los *administradores* del medio ambiente, encargados de su gestión tanto desde un punto de vista estrictamente administrativo como económico; en este grupo se incluirían también expertos en psicología social y especialmente en las técnicas de relaciones públicas y comunicación de masas, una de cuyas tareas principales sería establecer vías adecuadas de información, tanto descendente como ascendente.

En la segunda categoría se incluiría al personal técnico e investigador, que, en mi opinión, no habría de ser muy numeroso, al menos por lo que se refiere al de plena dedicación. Su tarea fundamental sería servir de enlace y vía de comunicación con los órganos especializados, cuyo asesoramiento fuera preciso. Ello supone, naturalmente, que habrían de implantarse mecanismos ágiles y flexibles, que, sin pérdida de independencia para la organización, permitieran requerir el asesoramiento de los centros de investigación, tanto públicos como privados, ya existentes. Entiendo que este es un planteamiento realista, ya que, por una parte sería utópico e ineficaz pretender subsumir bajo una única

dirección y estructura los múltiples organismos que sectorialmente, se dedican a la investigación, y por otra, sería igualmente utópico y carente de realismo el duplicar la organización preexistente. La amplitud y diversidad de los problemas que han de ser contemplados por la política del medio ambiente exigen aprovechar al máximo todas las posibilidades que ofrezca la realidad nacional en cada caso.

El marco territorial de la política del medio ambiente

Antes de efectuar algunas conclusiones a partir de todo lo expuesto con anterioridad, queda aún hacer referencia al marco territorial de la política del medio ambiente. Del mismo modo que ha ocurrido en el caso de otras actividades administrativas, especialmente las derivadas de la planificación económica, también aquí las circunscripciones tradicionales se muestran frecuentemente insuficientes. Se ha dicho que la contaminación no tiene fronteras, y si ello es cierto a escala internacional, mucho más lo es todavía en el área nacional (7). Por ello, la necesidad de aunar esfuerzos y de efectuar acciones conjuntas que trasciendan cualquier localismo viene a subrayar aquella tesis. Un ejemplo típico sería el de las cuencas hidrográficas, que, superando los límites meramente provinciales, ofrecen el único marco de actuación posible para realizar una acción eficaz en contra de la contaminación de las aguas. ¿Cuál podría ser la delimitación territorial más adecuada? No se trata aquí de preconizar una u otra fórmula, sino simplemente dejar constancia del problema, cuya solución únicamente podría hacerse caso por caso, y a la vista de sus datos reales; si bien esta postura puede parecer cómodamente evasiva, creo que resulta convincente expresada en otros términos: máxima flexibilidad.

(7) Respondiendo a esa realidad han surgido organismos de carácter supranacional como la Comisión Internacional para la Protección del Rin contra la contaminación, establecida en 1983, en la que están representados el Benelux, Alemania, Francia y Suecia, o bien, los países han adoptado fórmulas de colaboración en zonas fronterizas, caso de Hungría y Checoslovaquia en el Valle de Ipoly. El caso de Hungría es altamente significativo si se considera que el 98 por 100 del volumen medio de circulación del agua y el 99 por 100 de tales aprovechamientos tienen origen más allá de sus fronteras.

Conclusiones

El dilema «nueva organización o mantenimiento de la existente» resulta falso en su planteamiento, si no es debidamente matizado. Propugnar el mantenimiento de la organización preexistente, aun introduciendo en ella cambios sustanciales, puede representar la persistencia de antiguos problemas que requerían en la actualidad un nuevo tratamiento. Pero ello no debe suponer en modo alguno hacer tabla rasa de todo lo establecido y lanzarse irreflexivamente a la tarea de erigir nuevas estructuras. La mera creación de otros órganos, sean cuales fueren su denominación y nivel, no implica automáticamente la solución de los problemas, sino que, frecuentemente, dará lugar a la aparición de otros nuevos. Sólo cuando dicha creación sea la última etapa de un proceso de análisis reflexivo de la realidad existente, del que se deduzca su oportunidad y su inserción coherente en un marco preestablecido, sólo entonces tendrá sentido la creación de nuevos órganos, que para no estar condenados desde su nacimiento a extinguirse anónimamente habrán de estar exentos de las taras que afectaban a sus predecesores. Autoridad suficiente para coordinar con eficacia, espíritu integrador y visión de conjunto, flexibilidad en su actuación... son algunas de las notas que debieran ostentar necesariamente.

3.3 INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN

Investigación

Cualquier intento de actuar a través de los elementos anteriormente expuestos, legislación y organización, sería infructuoso si previamente no existiera un sólido soporte científico. La investigación constituye, salvo en casos excepcionales de impacto público, la etapa más callada y oscura de todo el proceso, pero en modo alguno la menos importante. Dictar normas o crear órganos sería puro fuego de artificio sin su respaldo.

En este terreno sería preciso establecer un auténtico Plan Nacional de Investigación referido a los problemas medioam-

tales, en el que se incluyeran, a corto y a largo plazo, las distintas acciones que habrían de emprenderse, de acuerdo con criterios prioritarios. Una fase previa estaría constituida por la confección de un inventario de todos los centros públicos o privados, que realizaran actividades de investigación conexas con los problemas del medio ambiente. Para poder efectuar una adecuada planificación sería preciso establecer una alta instancia, Consejo Superior, Comité Asesor, etc., capaz de trazar los diversos objetivos y de atribuir funciones concretas a cada centro investigador, desde una perspectiva global.

Las dos direcciones fundamentales en que habrían de orientarse la investigación son: por una parte, la evaluación de los daños ocasionados al medio ambiente, su origen, y por otra, el estudio de posibles soluciones para los diversos problemas. Con frecuencia la situación medioambiental de los diferentes países es conocida tan sólo a nivel periodístico o puramente intuitivo, y, lo que es más grave, muchas disposiciones son adoptadas únicamente en base a tales planteamientos. Por ello es urgente pasar a un estudio científico de las causas y de sus efectos, que proporcione un punto de partida seriamente documentado; en otro caso, cualquier política medioambiental estaría integrada por puras aproximaciones y adolecería de subjetivismo. A partir de estos criterios es obvia la importancia que cobran los estudios estadísticos y prueba de ello es que algunos países, como la República Federal Alemana, han creado servicios estadísticos especializados, cuya tarea exclusiva es el análisis de los problemas medioambientales.

La catalogación de todos los centros de investigación pondría de manifiesto que, si bien en ocasiones habrá de unificarse la labor desarrollada por algunos de ellos, en otras, será preciso diversificar y especializar sus tareas, a fin de evitar duplicidades y conseguir resultados más eficaces. En cualquier caso la tesis fundamental será la de crear y fomentar un espíritu de equipo y de colaboración, de tal forma que todos aquellos centros, públicos o privados, se sientan partícipes en una empresa común, en la que sus aportaciones respectivas jueguen un papel relevante.

Formación

La noción de *generalista medioambiental*, que podría tener sentido desde una perspectiva gerencial o de mera gestión, se quiebra en su dimensión científica. Sería ingenuo pretender reunir en una misma persona cualificaciones tan diversas como paisajista, experto en lucha contra las contaminaciones o especialista en problemas derivados del ruido... Por ello es preciso aceptar en el terreno de la formación la existencia de áreas singularizadas, en las que sectorialmente se impartan ciertas enseñanzas e incluso la necesidad de diversificar más aún las existentes, llegando a establecer nuevas especialidades susceptibles de afrontar los problemas medioambientales en su actual dimensión. Este reconocimiento no debe soslayar, sin embargo, el interés de que en los programas de formación se haga especial hincapié en los aspectos de interdependencia e interrelación de los diversos temas que en ellos se contemplan.

Por el contrario, y como señalaba al principio, sí cabe concebir la figura del generalista, desde un punto de vista gerencial o de *management*. Su formación debiera perseguir, entre otras, las siguientes metas: dotarle de una visión de conjunto de los problemas medioambientales; de capacidad para coordinar las diversas acciones requeridas por aquéllos y para cohesionar al personal que hubiera de intervenir en las mismas, proporcionarle elementos que le permitieran delimitar objetivos y establecer prioridades, mediante actuaciones selectivas... El *manager* del medio ambiente habría de reunir conocimientos de Psicología Social que le permitiera dialogar de forma fluida con la opinión pública y ofrecer fórmulas de colaboración atractivas para despertar su interés. Para poder comunicarse con los especialistas habría de poseer nociones sectoriales básicas, que le situaran en disposición de trazar planes de actuación y de evaluar sus resultados en términos operativos.

Este catálogo de condiciones, aparentemente ambicioso en exceso, no dista mucho, sin embargo, del que, salvando lo específico de cada caso, es exigible hoy en día a quien ha de hallarse al frente de cualquier organización de cierto nivel.

3.4 LA COLABORACIÓN DE LOS PARTICULARES

Llegamos así al último elemento de los propuestos al comienzo de este estudio: la colaboración de los particulares, cuya trascendencia es también de primer orden. Efectivamente, si lo que se persigue en última instancia es mejorar las condiciones de la vida humana, tal resultado no será viable sin la colaboración de todos y cada uno de los ciudadanos. La política medioambiental ha de ser esencialmente democrática y ha de estar presidida por la idea de participación. En la actualidad no tendría cabida ninguna forma de despotismo que pretendiera establecer unilateralmente las condiciones del bienestar social; bien al contrario, corresponderá a los ciudadanos expresar los niveles de calidad de vida a que aspiran y colaborar activamente en su consecución.

El *feed-back*, o efecto de retorno de la acción administrativa, debe ocupar un lugar esencial en la determinación de la política medioambiental. Las reacciones sociales ante las diversas actividades de la Administración deben ser analizadas con el máximo cuidado, a fin de incorporar las sugerencias y opiniones que a través de aquéllas puedan ser expresadas. Para lograr esa armonía entre objetivos políticos y necesidades sociales, será preciso establecer los adecuados canales de información, tanto ascendente como descendente, y las vías de participación oportunas. Sólo de este modo, cuando cada ciudadano se sienta realmente integrado en una tarea colectiva se podrá crear una conciencia individual y, a través de ella, social, que permita llevar a buen término la política medioambiental.

Mientras en algunos países la opinión pública se encuentra ya muy sensibilizada ante estos problemas, en otros no existe todavía esa conciencia colectiva o ésta se halla aún en sus primeras fases. En estos casos la Administración habrá de desplegar todos sus esfuerzos para despertar y fomentar esa toma de conciencia, que será imprescindible para la puesta en marcha de su política medioambiental. Ese proceso de sensibilización social habrá de abordarse huyendo de dos extremos igualmente peligrosos: el fatalismo, que sólo produciría una especie de angustia colectiva,

ante cuya presión las gentes acabarían cayendo en una resignación inoperante, y el optimismo, que, a impulsos de un excesivo afán tranquilizador, convertiría los problemas en un simple tema periodístico o en una baza política, desarraigada de la realidad social. Si se pretende obtener resultados eficaces, los problemas han de ser presentados en su auténtica dimensión, sin alarmas desmedidas, pero también sin timidez.

La existencia de asociaciones, clubs o grupos privados, que, de una u otra forma se ocupan de cuestiones medioambientales, habrá de ser aprovechada eficazmente por la Administración, ofreciéndoles oportunidades de participación y proponiéndoles en sus ámbitos respectivos, objetivos de actuación. A veces será positivo que, frente a las estructuras oficiales, tales agrupaciones jueguen el papel de una *leal oposición* que juzgue objetivamente la acción gubernamental y exponga con honestidad sus propios criterios. Esa colaboración Estado-Sociedad representa una manifestación práctica del cambio de sentido experimentado por la moderna Administración, que tiende cada vez más, a impulso de las circunstancias actuales, a la idea de administración de participación.

4. Conclusión

En el fondo, los problemas del medio ambiente constituyen una cuestión de escala de valores. El nuevo espíritu, que ha de constituir la esencia de la política medioambiental, supone postergar algunos que hoy se encuentran en la cima de dicha escala y resucitar otros que permanecen adormecidos en la conciencia del hombre actual: amor a la Naturaleza, respeto a los demás, gusto por el silencio; en suma, una nueva moral social. Se trata de transmitir a las nuevas generaciones un ambiente propicio para su cultivo, pero se trata también de inculcar, ya desde ahora, tales valores en las conciencias de los futuros ciudadanos. Desde esta perspectiva espiritual cobra pleno sentido la política del medio ambiente y se convierte en una atractiva tarea, que se alza como un gran reto de nuestro tiempo, frente al que todos podemos participar.