

## **IDEAS ACERCA DE LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE**

Por FERNANDO LOPEZ RAMON

Constituye una afirmación muy extendida la de que el planteamiento y la solución de los problemas ambientales requiere una *visión multidisciplinar*. Pero, entiéndase bien, esa idea no significa que las personas llamadas a tomar las decisiones correspondientes tengan que saber de todo. Cada especialista ha de aportar los datos de hecho y consideraciones que sus particulares conocimientos le sugieren, sin renunciar por ello a un enfoque general del problema; esto es, con una actitud receptiva de los elementos proporcionados por otros especialistas.

Una idea clave, a mi juicio, ésta del correcto entendimiento del carácter multidisciplinar de las cuestiones ambientales. Una idea clave que, sin embargo, contrasta con tendencias muy difundidas. A menudo, la confluencia de esfuerzos de que necesita el adecuado tratamiento del medio ambiente quiere traducirse en una suerte de fórmulas mágicas distinguidas por el común

elemento de la globalidad, de la generalidad. Todo hay que integrarlo, todo hay que racionalizarlo, uniformarlo, encorsetarlo dentro de grandes esquemas sin fisuras.

Desde el objeto mismo que va a ser sometido a tratamiento, esto es, desde la idea misma de lo que es el medio ambiente, hasta los principios y las normas que van a gobernarlo, las técnicas, la organización y las personas que deberán emplearse. Vayamos por partes, examinando, siquiera sea someramente, lo que podrían suponer cada una de estas fórmulas taumatúrgicas.

### Concepto de medio ambiente

Primer elemento a considerar, que traigo aquí no por un prurito académico, sino por la sencilla razón de que la instrumentación de unos medios requiere conocer el objeto al que habrán de aplicarse. Pues bien, no es extraño que en relación con ese tema nos encontremos con declaraciones amplísimas; por ejemplo, tomando una cualquiera de estas formulaciones, se nos dirá:

«En cierta medida, podríamos decir resumidamente que el medio ambiente humano es el hombre y su entorno vital; esto es, el marco comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden—físicas y orgánicas—en el que el hombre desenvuelve su vida. Nada, por tanto, es absolutamente extraño al concepto de medio ambiente» (MOLA DE ESTEBAN).

Nada es extraño al medio ambiente, es decir, todo se integra en el medio ambiente. No sólo los factores físicos y naturales sino también los factores sociales. Desde una perspectiva muy general no dudo de que con esa concepción se está reflejando una realidad evidente, que es la situación propia del hombre en el universo, a la que nada resulta ajeno. Pero cuando quiere definirse un objeto para regularlo, para encauzarlo, para modificarlo incluso, no nos es de utilidad un concepto tan amplio. La regulación del medio ambiente debería de comprender todo, absolutamente todo: el ejército, los deportes, el ocio, las cárceles, la enseñanza, el transporte y la gastronomía. Con lo cual el objeto se

nos espaca. La inmensidad del Universo como materia a conformar y ordenar.

A mi juicio, es posible, sin embargo, entender de una manera distinta ese amplio concepto. Quizá lo que se quiere significar es que todo aspecto de la vida del hombre puede tener repercusiones, consecuencias, algunas inesperadas. Se trata entonces de la formulación de una premisa metodológica básica; lo que se intenta es que cualquier acto humano tenga presente su trascendencia en el contexto. En este sentido, se observa cómo, en algunos países, determinados proyectos de instalaciones industriales, de obras de infraestructura, etc., precisan de lo que se denomina estudio de impacto ambiental para que puedan ser llevados a cabo.

Ahora bien, al margen de esa perspectiva, que debe ser tenida en cuenta, el estudio de los aspectos jurídicos de los problemas ambientales nos va a exigir un esfuerzo de contención, de delimitación del concepto del medio ambiente. En este sentido, yo no me atrevo a dar una definición, pero sí a indicar qué temas suelen ser considerados como comprendidos en el tratamiento ambiental.

En primer término, cabe hacer una distinción entre el medio ambiente urbano y el medio ambiente rural. La ciudad frente al campo. Por una parte, lo edificado, lo habitado, como objeto de una disciplina ambiental que ha adquirido una importancia propia, un significado muy singular, dada la trascendencia que para el hombre tiene el medio en que inmediatamente desenvuelve su vida. La disciplina ambiental a que me refiero es el urbanismo, naturalmente. Hay que advertir, no obstante, que el urbanismo tiene unas pretensiones mucho más ambiciosas, un afán de generalidad que, en ocasiones, parece incontenible, y al que más adelante me referiré.

En relación con el fenómeno urbano, debe destacarse también la especial incidencia de determinadas actividades comerciales e industriales, que dan lugar a unas técnicas de actuación pública muy generalizadas en distintos países y diversas épocas. Hablo de la ordenación especial de las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en la terminología española.

Consideración de la ciudad. Pero no sólo de la actual, de la que nos han dejado; también de los testimonios de civilización del pasado. Nuevo conjunto de técnicas que se agrupan bajo la denominación de patrimonio histórico, artístico y cultural (en el que se comprenden también algunos testimonios culturales del presente).

Del ambiente urbano pasamos al ambiente rural. Junto a la protección de ciertos conjuntos naturales: los parques nacionales y demás espacios naturales protegidos, la intervención sobre los cinco recursos naturales típicos: el suelo y subsuelo, el agua, el aire, la flora y la fauna.

Recuérdese que pretendía reducir al máximo el concepto de medio ambiente. Y a pesar de ello, qué cantidad de temas, de problemas que se reconducen a él. La delimitación no nos ha servido para definir un objeto determinado sobre el que actuar unitariamente. Cada uno de los aspectos señalados requerirá un diagnóstico propio y un tratamiento específico. Creo que es algo evidente, al menos por el momento. El planteamiento global del medio ambiente, aun reduciendo drásticamente este concepto, sólo nos sirve como punto de partida para las diversas actuaciones sectoriales en que ha de desenvolverse.

Algo parecido sucede con relación a los intentos de reflejar en un solo cuerpo legal todos los principios y normas ambientales. El *Código ambiental*, que se ha elaborado, por ejemplo, en Francia; pero que no es realmente un Código, sino una reunión de seis leyes diferentes que no comprenden más que una parte de los problemas ambientales: permisos de caza, eliminación de residuos, protección de la naturaleza, establecimientos peligrosos, inmersiones en el mar e incineraciones.

En nuestro país se está pensando en elaborar una Ley General del Medio Ambiente. A principios de este año pude tener conocimiento del anteproyecto realizado por la Dirección General del Medio Ambiente. Un texto plagado de conceptos dogmáticos y programáticos, que constantemente ha de hacer referencia y remisión a las leyes sectoriales de desarrollo, con contenidos innecesarios y numerosas incorrecciones técnicas. Un texto que comienza por definir el medio ambiente como el «conjunto de sis-

temas compuestos de objetos y condiciones físicamente definibles, que comprenden particularmente a ecosistemas equilibrados, bajo la forma que los conocemos o que son susceptibles de adoptar en un futuro previsible, y con los que el hombre, en cuanto punto focal dominante ha establecido relaciones directas»; se habla de un medio ambiente natural y de un medio ambiente social, referido éste al «conjunto de infraestructuras materiales construidas por el hombre y los sistemas sociales e institucionales por él creados» ¿Qué no se comprende en tales expresiones? Naturalmente, el articulado no era, ni podía ser, consecuente con ese punto de partida. Articulado que, por otra parte, en todo momento, está recordando más a un texto doctrinal que a un texto normativo. Incluso algunos de los principios que incorporaba resultan discutibles. Por ejemplo, el artículo 6.º, párrafo 2.º decía, textualmente: «en aplicación del principio internacionalmente admitido de que 'quien contamina paga', los Poderes públicos establecerán, en los sectores pertinentes, las tarifas o tasas correspondientes al costo real del servicio prestado». «Quien contamina paga», una expresión que, desde luego, no debiera figurar en una ley, pero una frase también de significado negativo en su aplicación práctica: porque ¿Es que acaso el dinero puede paliar el daño que se ocasiona a la comunidad por la contaminación? ¿Pueden darse licencias para contaminar? ¿Por qué resulta más rentable pagar por contaminar que evitar la contaminación? ¿Pero a costa de quién se pagan las tarifas o tasas por contaminar?

Hay que tener mucho cuidado a la hora de incorporar principios a un texto normativo. Quien esté acostumbrado a desenvolverse en los campos del Derecho, sabrá que no es fácil identificar claramente los principios que han de regir o que rigen una materia. Esto es así aun en disciplinas jurídicas que llevan muchos años de experiencia a cuestas. Qué no sucederá cuando nos encontremos ante fenómenos tan jóvenes como la ordenación del medio ambiente.

En mi opinión, la tarea normativa que en estos momentos resulta urgente no es la elaboración de ningún Código ambiental, sino la reforma radical de toda la legislación directamente relacionada con aquellos temas ambientales a que antes me he refe-

rido. Piénsese en la normativa existente de cara a cada uno de los cinco recursos naturales típicos.

El suelo sólo se protege marginalmente en la legislación agraria, desde la óptica de las necesidades agrícolas, tutelando la naturaleza no en cuanto tal, sino en cuanto es productiva. En la legislación de minas, aun cuando deba de considerarse la influencia ambiental de las explotaciones, en caso de conflicto, el sistema demuestra tener escasa sensibilidad para con las necesidades conservadoras; bien reciente es la polvareda —sólo eso— que se desencadenó en relación con las actividades extractivas de piedra pómez en algún parque nacional canario; si ni tan siquiera en un espacio expresamente protegido puede prevalecer el fin de defensa ambiental, ¿qué no sucederá en «territorio libre»?

El tema del agua y de su contaminación es uno de los más preocupantes. Mucho se ha hecho en otros países al respecto; recuerdo ahora esa formidable operación recuperadora del Táme-sis, que, según parece, posibilitará la vuelta al río de especies piscícolas que se habían visto obligadas a abandonarlo o que se daban por desaparecidas. Frente a esas experiencias ajenas, la vergüenza de nuestro Tajo a su paso por Toledo, vehículo de primorosas manchas blancas de detergente, o de lo que sea, procedentes de una industria de pasta de papel. Pero no hay que irse a Toledo; basta con que observen ustedes nuestro Huerva. Las medidas de protección de las aguas carecen de toda efectividad; y eso, cuando existen. Porque en nuestro ordenamiento tenemos hasta una clasificación de los cursos de agua, una clasificación, realizada en la Orden de 4 de septiembre de 1959, que nos habla de cursos protegidos, vigilados, normales e industriales y que se traduce en una gradual falta de atención para con el estado de impureza de sus aguas; los llamados cursos de agua industriales pueden en principio admitir cualquier grado de contaminación. Esto es, se realiza un estudio de las corrientes de agua, pero no para identificar aquellas que necesitan una mayor protección, sino para abandonar a su suerte las más degradadas.

Únicamente en relación con el aire podemos vanagloriarnos de contar con una normativa adecuada, a pesar de algunas reformas que precisaría la Ley de protección del medio ambiente

atmosférico. Pero en la norma se queda todo, porque, al menos hasta época reciente, era vivo el clamor por la inaplicación de la Ley y el relajamiento de sus exigencias.

De la flora y la fauna, bastará con que les diga que en nuestro ordenamiento no se encuentran realmente protegidas. Las actividades que se tutelan son las que más directamente atentan contra ellas: las explotaciones madereras, por ejemplo, o la caza y la pesca.

Un panorama normativo desolador, frente al que el legislador tiene el urgente deber de defender nuestros recursos naturales. Obligación que deriva directamente de la Constitución, cuyo artículo 45 impone a los poderes públicos el velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente». No son palabras vanas, o al menos no tienen porqué serlo. A toda persona preocupada por los temas ambientales creo que corresponde una función de permanente recordatorio y exigencia frente al poder de lo que ese precepto constitucional implica.

Sector por sector, a mi juicio, es como debe iniciarse y consolidarse la defensa normativa del medio ambiente y no a través de manuales doctrinales —de mala calidad, además— aun cuando lleven el pomposo título de Código ambiental.

De todas formas, en relación con las carencias normativas que padecemos, quizá no fuera inoportuno el empezar la tarea con un instrumento que se ha utilizado en otros países y que a mí me parece interesante. Como medio de clarificación del propio poder legislativo, como punto de partida, creo que sería fructífero el nombramiento de una Comisión parlamentaria que investigara acerca de la situación en que se encuentra el medio ambiente, estableciera cuáles podían ser los objetivos prioritarios, algunos principios e ideas a tener en cuenta.

Esta fue, por ejemplo, la vía usada en Italia con la llamada Comisión Franceschini —por el nombre de su presidente—, que realizó una importante labor clarificadora sobre el estado y los remedios a arbitrar en el tema de los bienes culturales.

Muchos serían los matices o las orientaciones que podrían darse a una Comisión Parlamentaria sobre el medio ambiente.

Yo no entraré en detalles; sólo quiero dejar apuntado el tema, indicando que, en mi opinión, sus trabajos serían más interesantes y preferibles a un Código ambiental.

No acaban en el aspecto normativo las ideas de las que podría denominarse tendencia globalizadora de los problemas ambientales. El concepto amplio de medio ambiente y el establecimiento de una sola norma que unitariamente contemplara su ordenación son, de alguna manera, el fundamento sobre el que se asientan los instrumentos a utilizar.

En primer término, la *planificación ambiental*. Se dice que la única vía de solución adecuada de las complejas cuestiones que plantea la ordenación del medio reside en la confección de un plan integral, en el que todos los aspectos posibles estarían contemplados. ¡Qué fácil resulta desde esta perspectiva la crítica de las soluciones arbitradas!

En mi opinión, realizar, actualmente, una planificación completa de todas las actividades que inciden sobre el territorio es una tarea poco menos que imposible. Y a quienes la propugnan lo primero que debería preguntárseles es cómo puede realizarse ese tipo de planificación, qué personas, con qué medios, a través de qué procedimientos harán el «macro-plan».

Nos guste o no nos guste, el hombre es un ser limitado, cuyos conocimientos y cuyas ideas, en términos generales, son cambiantes. Sus posibilidades de previsión no pueden alcanzar, globalmente, a todas las relaciones, físicas y sociales, del planeta.

En la actualidad, el único intento que, teóricamente, se aproximaría a ese tipo de planificación serían los instrumentos que proporciona la disciplina urbanística. En nuestro país, la llamada Ley del Suelo de 1956, modificada en 1975, prevé un esquema racional de ordenación del territorio en forma escalonada. Partiendo de un plan nacional de urbanismo, concretado para grandes áreas por planes directores territoriales de coordinación, hasta llegar a los planes generales municipales, planes parciales y planes especiales, entre otros tipos que se definen en la Ley del Suelo.

El problema que plantea ese sistema no es teórico—en este sentido, existen pocas fisuras—sino de aplicación. El plan nacional no existe; los planes directores territoriales de coordinación son escasísimos; ni tan siquiera la planificación municipal está

completamente extendida. Podrían confeccionarse todos los instrumentos planificadores, pero eso no supondría el encontrarnos ya ante una planificación global del territorio; porque aun cuando tenga pretensiones de otra cosa, el urbanismo no es sino la obra de un determinado sector de nuestra Administración y de unos concretos especialistas.

Pretensiones de globalidad del urbanismo. ¡Qué paradoja! Una disciplina y un sistema que no han alcanzado ni tan siquiera a ordenar de una forma mínimamente razonable las ciudades, quieren ahora extenderse a todo el territorio.

Segundo punto, dentro de los instrumentos que deberían utilizarse según la tendencia «globalizadora» para solucionar los problemas ambientales: la creación de un *Ministerio ambiental*. Presupuesto en cierto modo de esa planificación general a que acabo de referirme y respuesta también a alguno de los aspectos que he criticado: la gestión del medio ambiente debería de realizarse unitariamente por una sola Administración pública en la que se encuadrarían todos los órganos administrativos con competencias ambientales. Claro que hay distintos modelos de Ministerios ambientales, con matices muy importantes a destacar, en cuyo detalle no es conveniente entrar ahora; pero, en el fondo, la idea última que se perseguiría es la constitución de un superministerio.

Un superministerio en el que habrían de integrarse la mayor parte de los actuales ministerios si se parte de un concepto amplísimo del medio ambiente. Pero que, aun partiendo del concepto más reducido, esto es, aun partiendo de aquellos temas que, según indiqué, debería de comprender el concepto de medio ambiente desde una óptica jurídica, requeriría la unión de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Industria y Energía, Transportes, Turismo y Comunicaciones, Agricultura y Pesca (con especial consideración de sus organismos autónomos ICONA e IRYDA) y, en fin, de la Dirección General del Patrimonio Artístico en el Ministerio de Cultura. ¿Se puede estar seguro de que un ministerio tan amplio solucionaría las tensiones y las discordancias que actualmente existen entre tales órganos? ¿No sería más bien una forma de trasladar el problema a un ámbito de carácter supuestamente interno o doméstico?

La tendencia a crear el superministerio del medio ambiente puede observarse, en cierta medida, en las reorganizaciones de la Administración del Estado operadas en los últimos años. En concreto, a partir de la creación en el año 1972 de una Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, en la que participaban prácticamente todos los ministros, por lo que su constitución carecía de sentido existiendo ya un órgano que reúne precisamente a los ministros, el Gobierno. Buena prueba de su ineficacia reside en el hecho de que la citada Comisión no se haya reunido ni una sola vez. Pero como órgano de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno se constituía una Comisión Interministerial del Medio Ambiente, la CIMA, integrada por un amplio conjunto de altos burócratas, Directores generales de diferentes ministerios en su mayor parte. Las funciones de la CIMA se corresponden, fundamentalmente, con la formulación de los principios generales a seguir en la materia ambiental. Sus decisiones no eran ni son vinculantes para los órganos administrativos encargados de cada sector ambiental.

Pero aun con esa limitación de nacimiento, la CIMA hubiera podido ser una experiencia interesante, a no ser porque toda su evolución ha demostrado que, en realidad, detrás de la CIMA, existen unas ideas y unos hombres muy concretos procedentes del antiguo Ministerio de la Planificación del Desarrollo. La suerte de la CIMA siempre ha ido unida al destino de las Direcciones Generales de Planificación Social y Planificación Territorial de aquel Ministerio; cuando ambas Direcciones unificadas pasan al Ministerio de la Presidencia y luego al de Obras Públicas y Urbanismo, siempre les acompaña la CIMA. Los vaivenes de la organización ministerial tienen su reflejo en la CIMA; incluso, tras su última adscripción al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, se autorizará al titular del departamento para que efectúe los cambios que estime pertinentes en la composición de la CIMA.

No se ha puesto, por tanto, ninguna primera piedra de cara a un futuro superministerio del medio ambiente; en todo caso, la CIMA constituiría un aviso de los peligros que ese superministerio puede suponer. Peligro muy concreto de que alguna rama de

técnicos o de funcionarios intente monopolizar la dirección del medio ambiente.

Llegamos así al tercer instrumento a utilizar según la tendencia «globalizadora» del medio ambiente: el *técnico ambiental*. Corolario y también base del sistema: formar unas personas capaces de tratar cualquier problema ambiental. Una nueva carrera cuyo sentido último residiría justamente en suprimir la visión multidisciplinar que el tratamiento del medio ambiente requiere. Técnicos que, forzosamente, sabrán un poco de todo pero nada en profundidad. Ya funcionan por ahí Institutos de Ingeniería Ambiental y de Ciencias Ambientales.

A mi me parece que la confluencia de esfuerzos que los problemas ambientales requieren no puede solucionarse atribuyendo su dirección exclusivamente a una profesión. El carácter pluridisciplinar del medio ambiente no supone el relajamiento en las exigencias de especialización: buenos y muy competentes ingenieros, arquitectos, economistas, sociólogos, juristas, etc., son necesarios.

Ahora bien, llegados a este punto, quizá se preguntará si yo no estaré defendiendo la situación actual, si, dadas las dificultades que presenta el instrumentar una planificación general, crear un superministerio del medio ambiente y formar unos técnicos «ambientalistas», no me inclinaré por seguir como hasta ahora. La respuesta es decididamente negativa; pero *si se quiere ser operativo debe evitarse el caer en fórmulas inviables*. En el bien entendido de que no existen opciones definitivas; que la tarea a emprender no puede estar prevista en todos sus detalles; que hace falta imaginación, hombres preparados, dispuestos a luchar por la conservación del ambiente.

Tarea esta última, de la educación, que, como ya he señalado, no supone el prescindir de las especializaciones. Lo que debe intentarse es proporcionar en cada una de las carreras elementos que ayuden a comprender el sentido de los propios conocimientos en las relaciones generales de la sociedad. Algo de cuya falta se resienten, por ejemplo, los estudios de ciencias empíricas: la historia y la filosofía de la propia disciplina científica. Historia y filosofía de la ciencia como asignaturas que contribuyan a la comprensión del presente por las enseñanzas del pasado y por la

reflexión sobre el sentido del hombre y su existencia en el mundo. Al mismo tiempo, en todas las asignaturas debería de introducirse un enfoque ambiental—aquí, en sentido amplio—, una sensibilización por las relaciones de los concretos problemas técnicos con las necesidades sociales.

Tarea que nos incumbe a todos, que no puede imponerse por decreto; cuya puesta en práctica depende, por lo que a la Universidad se refiere, en buena medida, de la voluntad de los universitarios.

Con el telón de fondo de la enseñanza y del elemento humano adecuado que puede proporcionar, una intervención administrativa intensa sobre cada uno de los sectores ambientales. Una intervención sectorial de alta calidad técnica en su base, cuyas competencias sean exclusivas con respecto a los restantes órganos administrativos. Es decir, que no suceda lo que ocurre, por ejemplo, en nuestros parques nacionales, donde cualquier órgano administrativo puede ostentar competencias frente a la autoridad del parque.

Habría que cuidar también de que ninguna profesión se considere llamada en exclusiva a gestionar un sector ambiental. Habrá siempre un técnico más caracterizado, pero eso no implica que se cierren las vías de acceso a otros especialistas. Las soluciones técnicas tienen siempre un carácter instrumental, un carácter básico para la toma de las decisiones.

Toma de decisiones que sería necesario desburocratizar. Esto es difícil; se enfrenta, indudablemente, con unos hábitos administrativos de signo contrario, pero hay que intentar el desarrollo de fórmulas participativas. En ocasiones insertas en la misma estructura de los órganos administrativos (los Consejos de Dirección de algunos organismos autónomos, como, por ejemplo, el ICONA) o en el proceso de toma de decisiones (encuestas y no informaciones públicas, pongo por caso).

Pero, realmente, no es mi pretensión ahora dar alguna suerte de recetario ambiental. Dejemos ya las cuestiones, que derivan, en alguna forma, del carácter multidisciplinar del medio ambiente, y dediquemos nuestra atención a otros temas en relación con el mismo objeto, de acuerdo con el carácter conscientemente asistemático de las ideas que estoy exponiendo

La Constitución de 1978 ha sentado las bases para la construcción de lo que se denomina *Estado de las Autonomías*. No interesa ahora entrar en los numerosos problemas que la instauración de las distintas Comunidades Autónomas va a provocar, o debe provocar, en la compleja organización administrativa existente. Lógicamente, el proceso de transformación será largo, aun cuando parece deseable ir cumpliendo ya etapas en la marcha de las autonomías, no demorar demasiado la adopción de las decisiones políticas que para ello son necesarias. Ahora bien, el aspecto que en este momento quería traer a consideración es el de la relación existente entre esas Comunidades Autónomas y las cuestiones ambientales.

En el esquema de distribución de competencias diseñado por la Constitución, puede observarse cómo las Comunidades Autónomas están llamadas a cumplir importantes funciones sobre el medio ambiente. Así, el artículo 148 permite a cualquier Comunidad asumir competencias sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (3.<sup>a</sup>), «montes y aprovechamientos forestales» (8.<sup>a</sup>), «ciertas actividades en relación con las aguas» (10.<sup>a</sup>), «caza y pesca» (11.<sup>a</sup>), «patrimonio monumental» (16.<sup>a</sup>) y en cualquier caso, «la gestión en materia de protección del medio ambiente» (9.<sup>a</sup>).

Amplias posibilidades, por tanto, de las Comunidades Autónomas en relación con los temas ambientales. Posibilidades de protección y mejora, de defensa y restauración, puesto que son éstas las finalidades expresamente acogidas en el artículo 45 de la Constitución, con referencia a la actuación de todos los poderes públicos—también de las Comunidades Autónomas—sobre el ambiente.

Compromiso importante que se justifica por las mismas razones que, en general, avalan la existencia de las Comunidades Autónomas: acercar el poder público a la sociedad y conseguir una mayor capacidad y eficacia en la prestación de servicios a los ciudadanos, en el ejercicio de las funciones públicas. Es decir, sólo en la medida en que las Comunidades Autónomas acierten en el ensayo de fórmulas participativas y eficaces tendrá sentido su intervención ambiental.

Participación. Que es algo diferente de cualquier idea de tipo asambleario. No se trata de trasladar la responsabilidad de las decisiones del órgano administrativo a alguna suerte de Asamblea popular. Pero sí se trata, por ejemplo, de evitar que un parque natural se declare y proteja como tal sin conocer la opinión, las inquietudes o los problemas de los directamente afectados por su establecimiento. Sí se trata, por seguir con los parques naturales, de que en sus órganos de gestión se encuentren representadas las mismas personas afectadas por su constitución.

Eficacia, por otra parte. No más normas incumplidas, no más leyes que no se aplican, no más silencios administrativos. Cuando tanto se ha discutido acerca de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, yo me pregunto si realmente existirá una voluntad de ejecutar las normas. Que no pase como con la Ley del Suelo o con la Ley de Contaminación Atmosférica, que sólo parcialmente alcanzan realidad práctica.

Estamos hablando de las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas, de la necesidad de que sean ejercidas conforme a los criterios de participación y eficacia que faltan en la Administración del Estado. Pero cuidado, lo que no parece conveniente es que todos los temas ambientales sean asumidos por el escalón regional. No glorifiquemos de antemano algo que todavía no sabemos cómo va a ser, conforme a qué criterios va a actuar, por quién o quiénes—acaso—va estar controlado. Y ello, al margen de que algunas cuestiones, aun teniendo trascendencia ambiental, no puedan encomendarse a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Piénsese en el caso de las aguas: el río que transcurre por el territorio de diversas Comunidades. Tema éste, en concreto, que está previsto expresamente como competencia estatal en la Constitución. Pero habrá muchas otras cuestiones de trascendencia ambiental no reguladas específicamente, y para las cuales será necesario establecer unos criterios adecuados de reparto de competencias.

Junto al papel que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas pueden desempeñar en la política de ordenación del medio ambiente, conviene también destacar la posición de otros entes públicos que, con frecuencia, son olvi-

dados a la hora de repartir competencias, de establecer responsabilidades. Me refiero a las Administraciones locales, y muy especialmente a los *Municipios*. Es posible que ese gran tema al que hoy se enfrenta el Derecho Administrativo, el tema de la participación, tenga mucho que ver con la posición, con las competencias, con las potestades y con la estructura de los Ayuntamientos.

Defender su intervención en las cuestiones ambientales. Aunque resulte curioso constatar cómo, en muchas ocasiones, los sectores comprometidos en la conservación, en la defensa del medio ambiente, son los más acérrimos enemigos de confiar la protección a los poderes locales. Y los hechos, en general, parecen dar la razón a esa desconfianza.

Pero habría que preguntarse por las causas de tal situación. Yo no quiero creer que los ciudadanos más directamente afectados no tienen interés en defender su entorno por razones de idiosincrasia. Si fuera así, escasa sensibilidad para recoger el sentir popular tuvieron los autores del texto constitucional al incluir el derecho al medio ambiente entre los principios rectores de la política social y económica. Por ello, pienso que la «mala prensa» de los municipios en relación con los temas ambientales es debida, en buena parte, a ignorancia, a falta de medios, a una mala comprensión de lo que es el desarrollo. Tengamos presente, sobre todo, a los pequeños municipios. ¡Cómo no ceder ante las presiones de la inmobiliaria, con el espejuelo turístico, la creación de puestos de trabajo, la incorporación a la civilización del consumo—tan atractiva desde fuera—! ¿Qué posibilidades existen de tener en cuenta aspectos como la contaminación de las aguas en origen, el daño a las especies animales, la trascendencia de la masa forestal para el clima, etc.?

Lo que resulta sorprendente es que, pese a la incompreensión y el rechazo de sus problemas, algunos pequeños municipios defiendan denodadamente la pureza de sus aguas, la tranquilidad de sus calles o la belleza de sus parajes.

El municipio podría convertirse en el ente de gestión básica del medio ambiente; pero para que tal cosa sea posible se le debe dotar de los instrumentos adecuados y hacerle comprender, con hechos, que la conservación, que la tutela del ambiente

no está reñida con el logro de unas mejores condiciones de vida. Que el desarrollo no es la antítesis de la protección; aunque reconozco que son muchos los esfuerzos que se han hecho para demostrar lo contrario durante todos estos años.

Compartir las competencias ambientales entre los poderes públicos principalmente entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios. Aunque también existan otros entes públicos a los que forzosamente debe tenerse en cuenta: piénsese, por ejemplo, en el papel de las Confederaciones Hidrográficas en relación con los temas de ordenación de las aguas. En todo caso, compartir sin rigideces, sin esquemas uniformes que no es posible definir para todos los temas ambientales.

Como puede verse, el aspecto al que, de alguna manera, se vuelve siempre cuando se habla del medio ambiente es el de la *imposibilidad de dar soluciones claras y unívocas*. La voluntad de defender el medio ambiente y la búsqueda continua de respuestas, me parece que es la única vía que se muestra con diafinidad.

De ahí la importancia que tiene en estas cuestiones un aspecto muchas veces olvidado: *la investigación*. La necesidad de que se investigue sobre todos los temas ambientales desde la perspectiva de las distintas especializaciones. En puntos concretos. Olvidando, al menos, al dar los primeros pasos, los grandes planteamientos y profundizando al máximo en la cuestión elegida. Porque, insistiré en ello una vez más, la visión multidisciplinar de los problemas ambientales no significa ruptura con los conocimientos específicos, sino unión, confrontación, de éstos.

Y para terminar ya con estas ideas, estas reflexiones a propósito del medio ambiente, quería referirme a algo que puede parecer obvio, pero que no estimo inoportuno recordar aquí. Estamos hablando de la intervención, de la actuación de los poderes públicos sobre el medio ambiente. Muchas son las exigencias que en tal sentido deben realizarse, los planteamientos a desarrollar, las técnicas que deben utilizarse, los funcionarios que habrá que formar... Pero, atención, no son sólo los poderes públicos quienes están comprometidos en la tutela del medio ambiente. *También los ciudadanos* individualmente tenemos el

deber de cuidar el entorno. No sólo porque así nos lo impone la Constitución; artículo 45: «Todos tiene el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»; no sólo por eso, sino porque nos estamos jugando el porvenir de la especie humana sobre la Tierra. Sin catastrofismos, sin necesidad de dar visiones apocalípticas, parece evidente la trascendencia de los problemas ambientales para el hombre.

Los poderes públicos no son los únicos responsables de la situación del medio ambiente. La excusa «que actúen los de arriba» no siempre es válida. Existe también una responsabilidad individual, que exige decisión, pero que no podemos eludir.

Una perspectiva y un compromiso que, en nuestro caso concreto, se refuerza por nuestra condición de universitarios. No por ser élite dirigente, que son muchos los universitarios en paro y otros los cauces privilegiados de acceso al poder, sino por ser comunidad que piensa, que reflexiona y que se pregunta sobre el sentido de la existencia del hombre en el mundo.

