

TEMA V

LA ACCION ADMINISTRATIVA PARA LA COORDINACION DE LA POLITICA DE LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

RELATOR: *Rafael Ansón Oliart*, Doctor en Derecho, Subdirector General. Jefe del Servicio Central de Planes Provinciales.

I. *La problemática del medio ambiente.*

1. La preocupación de 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.

2. 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 despeque. 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 se apunta aquí el peligro) en la comercialización de la lucha contra las contaminaciones y en la búsqueda de nuevos mercados para productos y sistemas defensivos, debieran tratar de imponerse criterios únicos en este terreno.

3. 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.

II. *Peculiaridades nacionales.*

4. Las peculiaridades nacionales a que anteriormente se ha hecho alusión 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.

5. 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.

6. Otro tipo de condiciones 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.

III. *Concepción común.*

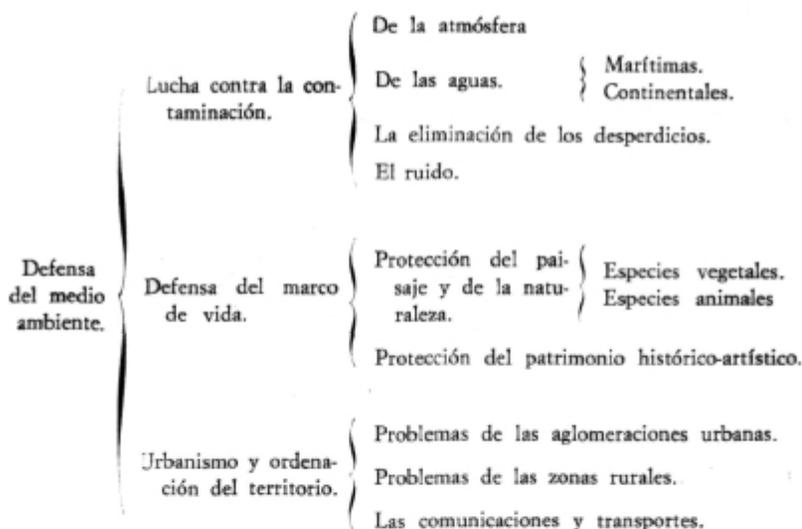
7. Una primera aproximación al tema que nos ocupa plantea inmediate el problema de su delimitación conceptual. Efectivamente, la noción de medio ambiente o entorno, puede ser interpretada desde diversos ángulos.

8. En su sentido más estricto, la defensa del medio ambiente equivaldría a la lucha contra la contaminación, entendiéndose por tal, según el concepto establecido por el Consejo de Europa en septiembre de 1967, «la presencia de una sustancia extraña o una variación impor-

tante en la proporción de sus constituyentes (del aire y de las aguas), susceptible de provocar un efecto perjudicial o de crear una molestia, teniendo en cuenta los conocimientos científicos del momento» Por extensión, se incluirían también dentro de esta interpretación la lucha contra el ruido y los problemas planteados por la eliminación de desperdicios de basuras.

9. Un concepto más amplio del medio ambiente añadiría la defensa de lo que se ha dado en llamar el marco de vida; aquí tendrían cabida la protección del paisaje y de la naturaleza en sus especies vegetales y animales y también la del patrimonio histórico-artístico de una nación.

10. Finalmente, en su sentido más lato, el concepto de entorno o medio ambiente incluiría todo lo relativo al urbanismo y a la ordenación del territorio, con especial referencia a los problemas de las aglomeraciones urbanas, las zonas rurales y las comunicaciones y transportes. Esta interpretación extensiva podría expresarse en el siguiente cuadro:



11. Parece evidente que las cuestiones relativas al urbanismo y a la ordenación del territorio poseen entidad y autonomía propias, avaladas por los estudios y realizaciones efectuadas en esos campos especialmente durante los últimos años. Por ello, no parece aconsejable incluir tales temas en el genérico del medio ambiente.

IV. *Riesgos de cualquier planteamiento externo.*

12. La variedad de planteamientos que en síntesis se ha tratado de exponer con anterioridad provoca ciertas cuestiones que vale la pena considerar aquí. En primer lugar, una interpretación excesivamente amplia del medio ambiente resultaría estéril e inoperante por su ambiciosa falta de realismo; por el contrario, una visión limitada del problema sería insuficiente, a causa de la interdependencia de los fenómenos contemplados. Por otra parte, del examen aislado de las distintas facetas que se incluyen en el término se desprende que no sólo el urbanismo, sino cada una de ellas, sería susceptible de una consideración autónoma e independiente. Sin embargo, cualquier intento de profundizar en el tema pone de manifiesto su carácter complejo y exige su contemplación desde un prisma multilateral. Estas observaciones confirman la necesidad de adoptar como punto de partida aquel concepto intermedio o de equilibrio antes aludido.

V. *Conclusión.*

13. Sea cual fuere el alcance que en cada país pueda darse al concepto de medio ambiente, lo fundamental 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.

VI. *Desarrollo y medio ambiente.*

14. El hombre y el medio ambiente es una frase que se utiliza con gran frecuencia, olvidando que encierra ideas muy complejas. El actual interés por el medio humano surge en el momento en el que los esfuerzos de los distintos países se dirigen, cada vez más, al logro de los objetivos del desarrollo con urgencia apremiante.

15. Este interés universal por los problemas ambientales contribuye a atribuir nuevas dimensiones al concepto de desarrollo. En el pasado existió una cierta tendencia a equiparar el desarrollo con el objetivo, más limitado, del crecimiento económico; pero hoy día se reconoce, en general, que el ritmo rápido de crecimiento económico, si bien necesario e indispensable, por sí mismo no constituye una garantía de que se aliviarán los problemas sociales y humanos. Por ello, se atribuye cada vez más importancia al logro de metas sociales y culturales como parte del proceso de desarrollo.

16. Ya en el año 1963 el profesor López Rodó afirmaba: «La transformación inherente a todo proceso de desarrollo económico es no sólo un crecimiento cuantitativo, sino un perfeccionamiento cualitativo»

17. La crisis del medio humano, de la que últimamente tanto se habla y escribe, pone de relieve la necesidad de considerar las actividades humanas no tan sólo en función de sus fines e intereses particulares, sino considerando su influencia general en todo el sistema de relaciones mutuas que determinan la calidad de la vida humana.

18. La incorporación al concepto de desarrollo de las cuestiones relativas al medio ambiente plantea problemas importantes a los aspectos intrínsecos, a la planificación y a la misma formulación de la política. El presidente de la ponencia de desarrollo regional, profesor José Luis Meilán, en su intervención en el Coloquio de Investigaciones sobre el Agua, celebrado en junio de 1971, hacía constar: «El problema del medio ambiente, aun estando actualmente en período de gestación, está llamado a tener una repercusión trascendental en la orientación de la política en general y de la política social y económica en particular.»

19. «La explotación intensiva de los recursos naturales, el crecimiento incontrolado de las aglomeraciones humanas, el desarrollo tecnológico, el espejismo de la industrialización y el consumismo, perseguidos a ultranza, conducen a un exterminio de la capacidad asimiladora y purificadora de la naturaleza.»

20. Es innegable que las características de la situación ambiental y el orden de prioridad en relación con las medidas correctoras son, sin ningún género de duda, diferentes en las sociedades industrializadas y en las sociedades en desarrollo.

21. Puesto que la finalidad de las actividades humanas es la de conseguir un mayor bienestar y no simplemente aumentar el producto nacional bruto, los factores ambientales habrán de constituir una parte integrante de la estrategia de desarrollo.

22. Todo ser humano deberá poder tener acceso a más oportunidades de expresar sus impulsos creadores, pero estas oportunidades sólo podrán ofrecerse dentro de un sistema total en el que las actividades del hombre estén en armonía dinámica con el orden natural; lo cual conduce a un replanteamiento en la concepción de los objetivos básicos del desarrollo.

23. Este cambio de objetivos requerirá introducir cambios profundos, incluso revolucionarios, en las actitudes y valores de la sociedad, considerando al desarrollo como un factor de enriquecimiento de nuestras vidas y de ampliación de oportunidades.

24. Ahora bien, en esta etapa verdaderamente incierta de nuestros conocimientos sobre la interacción entre la política ambiental y la política de desarrollo no es posible señalar instrucciones generales

ni fórmulas específicas. Cada sociedad, cada país deberá encontrar sus propias soluciones a la luz de sus peculiares problemas y dentro del marco de sus propios valores sociales, políticos y culturales.

25. La consecución de una síntesis entre el desarrollo y el medio ambiente exige, de modo apremiante, la necesidad de recurrir a un método interdisciplinario. Por consiguiente, la resolución de los complejos problemas del medio ambiente requiere la promulgación de disposiciones institucionales a nivel nacional, regional o local que la hagan factible.

26. Las medidas a tomar serán innumerables y complejas, como el propio medio humano. El progreso que han experimentado las ciencias humanas y sociales induce a pensar que muchas medidas serán eficaces siempre que no se tomen aisladamente, sin considerar las reacciones y la garantía de su compatibilidad. El medio humano constituye un sistema de relaciones en el cual todas las acciones a ejercitar deberán tener como punto de arranque un análisis del mismo mediante oportunos métodos interdisciplinarios que coadyuven a captar el total de la realidad.

VII. *El turismo y su incidencia en la problemática del medio ambiente.*

27. El turismo como fenómeno social viene experimentando una vertiginosa expansión en los últimos años, constituyendo un importante factor de desarrollo económico.

28. La ocupación del tiempo libre y el fenómeno turístico en la sociedad industrial exigen el que se le dedique al medio ambiente una preferente atención, puesto que dicho medio debe ser apto para asimilar, con todos sus valores, a unos incrementos de población temporales, pero de enorme magnitud.

29. En consecuencia, los problemas del medio ambiente y su incidencia en el fomento del turismo habrán de ser considerados en toda política de desarrollo, tanto desde la óptica de los aspectos negativos del medio, como pueden ser los de evitar la contaminación de aire y aguas, como desde su faceta positiva de conservación de la naturaleza y de las calidades estéticas del paisaje como motivos de atracción turística.

30. Este armonioso equilibrio de la naturaleza, así como la armónica ordenación y conservación de los recursos naturales en sus relaciones con el medio humano, cobran una singular importancia bajo el aspecto turístico. Aquellas comarcas o zonas adonde acude el turismo requieren una especialísima y permanente atención, al objeto de mantenerlas aptas para este su destino y con el requerido poder de atracción.

31. El turismo produce, a su vez, otra incidencia positiva en los

problemas de medio ambiente al catalizar una serie de medidas que beneficiarían a los núcleos receptores de la población turista.

32. El aumento de los esparcimientos, en su triple vertiente de descanso, diversión y desarrollo (cultura espiritual y corporal), provoca la sustitución del equilibrio habitación-trabajo por un planteamiento triple: habitación-trabajo-esparcimiento, que conduce a la exigencia de nuevas relaciones espaciales. En definitiva, el fenómeno turístico es un nuevo medio de comunicación entre los pueblos que da lugar a un considerable efecto de ósmosis o de vasos comunicantes de costumbres y hasta de remodelación de la psicología y del paisaje natural y geográfico produciendo transformaciones físicamente perceptibles. En ocasiones, y de no habilitarse las necesarias medidas, puede llegar a poner en peligro a los núcleos receptores, deformando su entidad y traumatizando el equilibrio psicopático de sus habitantes.

33. Afortunadamente, y frente a quienes tan sólo ven en el progreso y el desarrollo causas de temor y de perturbación, este nuevo fenómeno es, al propio tiempo, expresión de una expansión vital y económica sin precedentes que, bien encauzada, puede ser un vigoroso camino para el logro del más pleno desenvolvimiento del hombre.

34. Estamos asistiendo a una concepción distinta de los valores esenciales, aun cuando sea en diferentes contextos, en diferentes países y con distinta intensidad. Las prioridades en materia de recursos variarán con el tiempo, a medida que cambian los valores sociales. Imagen de una sociedad impregnada de sus valores, el medio ambiente refleja la situación y aptitudes para el desarrollo de esta sociedad. No obstante, al individuo le atañe personalmente la responsabilidad que incumbe a la sociedad de conservar y administrar racionalmente los recursos naturales, además del marco vital de sus asentamientos humanos.

35. Por último, debe ser señalado que la existencia de zonas turísticas, en diferentes países, plantea problemas homogéneos que deben ser resueltos a nivel internacional. Así, el turismo exige e impone la creación de unos órganos administrativos adecuados, e incluso de unas normas jurídicas que encaucen el hecho de la convivencia de gentes de muy distintos países en un mismo territorio.

VIII. *Elementos de una política medioambiental con especial referencia a los aspectos jurídicos y organizativos.*

36. Desde la perspectiva jurídico-administrativa en que ha sido redactada esta ponencia, se entienden como elementos de una política medioambiental los siguientes: legislación, organización, investigación, formación y colaboración de los particulares.

37. Antes de entrar en un análisis más pormenorizado de los dos

primeros, legislación y organización administrativa, vamos a hacer breve mención de los restantes.

IX. Investigación.

38. Cualquier intento de actuación directa 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 proceso, pero en modo alguno la menos importante. Dictar normas o crear órganos sería puro fuego de artificio sin su respaldo.

39. En este terreno sería preciso establecer un auténtico Plan Nacional de Investigación referido a los problemas medioambientales, 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.

40. Las dos direcciones fundamentales en que habría de orientarse la investigación son: por una parte, la evaluación de los daños ocasionados al medio ambiente, y 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.

41. La catalogación de todos los centros de investigación pondría de manifiesto que si bien en ocasiones habrá de unificarse la labor desarrollada por alguno 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 *emj* resa común, en la que sus aportaciones respectivas ju-guen un papel re evante.

X. *Formación.*

42. La noción de generalista medioambiental, que podría tener sentido desde una perspectiva gerencial o de mera gestión, se quiebra en su di nensión científica. Sería ingenuo pretender reunir en una misma persona cualificaciones tan diversas como paisajista, experto en lucha ~~contra~~ las contaminaciones o especialistas 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 programas medioambientales en su actual dimensión. Este reconocimiento no debe soslayar, sin embargo, el interés de que en los programas de formación se haga especial incapié en los aspectos de interdependencia e interrelación de los diversos temas que en ellos se contemplan.

43. Por el contrario, y como se señalaba anteriormente, si cabe concebir la figura del generalista, desde un punto de vista gerencial o de «management». Su formación debiera perseguir, entre otra., 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 que 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.

44. 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.

XI. *Colaboración de los particulares.*

45. Es obvio que la colaboración de los particulares tiene una trascendencia 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 de-

mocrática 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

XII. *La legislación medioambiental: rasgos básicos.*

49. El examen de las diversas legislaciones nacionales pone de manifiesto que 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, inculcados 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.

50. 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 se 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.

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

XIII. *Caracteres de la legislación tradicional.*

52. 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.

53. 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.

XIV. *Caracteres de la nueva legislación.*

54. 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.

55. 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.

56. 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, 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. 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.

57. 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.

58. 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 consumo es el de la contaminación de las aguas del mar. No sólo la mayor parte de los 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 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 por qué de esta atención prioritaria.

XV. *Un presupuesto de la legislación medioambiental: su flexibilidad.*

59. 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. 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.

60. 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. 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 sectorial 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.

XVI. *Un riesgo: la hipertrofia legislativa.*

61. 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 pr existente. Y parece evidente que la solución de los problemas medio ambientales 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 incóservancia, 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.

XVII. *La organización administrativa de la defensa del medio ambiente: principios generales.*

62. 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. 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 parece 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.

XVIII. *¿Creación de nuevos órganos o mantenimiento de los existentes?*

63. 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 o 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...

XIX. *Una fórmula mixta.*

64. 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. En algunos casos, dichos órganos han constituido una etapa previa para la creación de los actuales Ministerios del Medio Ambiente; en otros, han adquirido carácter permanente.

XX. *Un problema fundamental: la coordinación.*

65. 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.

66. 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. 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.

XXI. *El personal de la organización administrativa del medio ambiente*

67. 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 de 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.

68. En la segunda categoría se incluiría al personal técnico e investigador, que, en principio 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. Este planteamiento parece 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.

XXII. *El marco territorial de la política del medio ambiente.*

69. 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. 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, resulta convincente expresada en otros términos: máxima flexibilidad.

XXIII. *Conclusión.*

70. 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 deduzcan 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 tareas 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.

XXIV. *La experiencia.*

71. España, que está viviendo un acelerado proceso de desarrollo, se enfrenta a un conjunto de problemas medioambientales que, desde un punto de vista genérico, presentan caracteres similares a los de otros países de su mismo nivel: contaminación del aire, del agua y del suelo; protección de la naturaleza y conservación del patrimonio histórico-artístico nacional.

72. En una visión singularizada destacan, entre otros, los siguientes problemas: concentración industrial en torno a unos cuantos núcleos (Vizcaya, Guipúzcoa, Asturias, Cataluña, Madrid...), que se traduce en elevados niveles de contaminación atmosférica y de las aguas en dichas zonas; erosión de los suelos; acentuado trasvase de población rural hacia los núcleos urbanos, con los consiguientes desequilibrios y agresiones al paisaje y a la naturaleza en general, derivados de una sociedad progresivamente industrializada. En otra parte de esta ponencia ya ha sido objeto de comentario la evidente incidencia del turismo sobre el Medio Ambiente.

73. El III Plan de Desarrollo Económico y Social, que se prolongará desde 1972 a 1975, contiene un programa de actuación en materia de Medio Ambiente que pretende sentar las bases para una política a largo plazo. La inversión total prevista en este campo para el cuatrienio es de 42.354.000.000 de pesetas, lo que representa unas 311,5 (475 dólares) por habitante. Los objetivos fundamentales son: con carácter primordial, la lucha contra la contaminación de las aguas en todos sus aspectos y el desarrollo de los recursos hidráulicos; la defensa y ordenación del medio ambiente rural, y la investigación, especialmente referida a la contaminación atmosférica. En el sector concreto del turismo el Plan establece, entre otras medidas, la realización de una amplia red de infraestructura sanitaria en las zonas más eminentemente turísticas del país: Costa Brava, Levante, Costa del Sol, Baleares y Canarias. Igualmente, prevé la adecuación de más de 300.000 hectáreas de parajes montañosos para su utilización como Parques Nacionales.

XXV. *Legislación.*

74. Son muy numerosos los textos legales de todo rango que de forma más o menos directa, inciden en el tema del medio ambiente. Desde un punto de vista cronológico, el conjunto presenta una gran dispersión, dando lugar a la coexistencia de normas dictadas en épocas pretéritas con otras absolutamente recientes. Por otra parte, su origen sectorial se traduce con frecuencia en duplicidades y superposiciones normativas, faltando una consideración global y coordinada en la regulación de los problemas.

75. Una muestra clara de la nueva orientación con que en la actualidad se contemplan las cuestiones medioambientales es el proyecto de Ley General contra la Contaminación que recientemente ha sido presentado por el Gobierno a las Cortes.

76. a) Aguas continentales.

El principio básico que preside la legislación española en materia de vertido de aguas a los cauces públicos es que aquéllas han de ser devueltas en condiciones de calidad no inferiores a las que poseían antes de su utilización. Tradicionalmente el acento se ha puesto en los vertidos industriales, por lo que sería necesario en la actualidad extender tal preocupación a los vertidos urbanos.

77. En general, sería preciso actualizar y simplificar la legislación existente, haciéndola más flexible y también más realista en cuanto a las condiciones exigidas y a sus sistemas de control.

78. La Ley Española de Aguas, actualmente en trance de revisión, es de 13 de junio de 1879. Entre los numerosos textos dictados con posterioridad cabe señalar, por su importancia, el Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces, de 14 de noviembre de 1958.

79. b) Aguas marítimas, costas y playas.

La creación en 1962 de la Comisión Nacional para evitar la contaminación del mar dio lugar a una serie de disposiciones legales que con carácter innovador han tratado de prever los distintos supuestos que pueden afectar, no sólo a las aguas del mar, sino también a las playas y zonas costeras.

80. Pueden citarse, entre otras, la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 y el Decreto de 19 de diciembre de 1970 sobre requisitos mínimos de infraestructura en alojamientos turísticos.

81. c) Atmósfera, ruido y radiaciones.

En materia de contaminación atmosférica la legislación española vigente presenta algunos defectos, que el aludido proyecto de Ley General contra la contaminación está llamado a subsanar. Tal vez la nota más negativa hasta el presente haya sido su carencia de rigor técnico: límites máximos admisibles de emisión de los distintos agentes contaminantes, sistemas de control e inspección, falta de un adecuado sistema sancionador, etc.

82. El texto fundamental ha venido siendo el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961, y sus normas complementarias.

83. En el ámbito local cabe destacar que en 1968 el Ayuntamiento de Madrid dictó la Primera Ordenanza reguladora de la actuación municipal para combatir la contaminación atmosférica (28 de junio de 1968).

84. d) Protección de la Naturaleza.

Seguramente éste es el sector en el que se cuenta con una legislación más progresiva e innovadora. Con una elogiabile previsión, se han promulgado una serie de normas que incluyen prácticamente todos los aspectos que pueden enmarcarse bajo el título genérico de «protección de la Naturaleza».

XXVI. *Organización administrativa.*

85. a) Antecedentes.

La preocupación administrativa por los problemas asociados al entorno ambiental posee en nuestro país amplios precedentes, algunos de ellos de carácter histórico. Sin embargo, tal preocupación se ha reflejado tradicionalmente en acciones sectoriales y, por ello, carentes de coordinación. Se trata de dar solución a problemas concretos y específicos sin una conciencia clara de su interdependencia.

86. Actualmente, la explosión de los problemas mediambientales y la creciente sensibilización de la opinión pública ante ellos han provocado en la Administración española el firme propósito de establecer un aparato orgánico coherente y susceptible de llevar a la práctica una política presidida por los principios de coordinación y eficacia.

87. Un paso previo para ello fue la creación de una serie de órganos de carácter interministerial, tales como la Comisión Nacional para evitar la contaminación del mar (13 de junio de 1962), la Comisión Central de Saneamiento (5 de junio de 1963) o la Comisión Técnica Asesora sobre problemas de contaminación atmosférica de origen industrial (17 de enero de 1969). Pero, sin duda, el precedente más inmediato de la actual organización fue el Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente, creado el 25 de enero de 1971.

88. *Organización actual.*

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 1972, fueron creadas la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y una Comisión Interministerial con igual denominación.

89. La Comisión Delegada está integrada por los ministros de Asuntos Exteriores, Hacienda, Gobernación, Educación y Ciencia, Trabajo, Vivienda, Información y Turismo, Obras Públicas, Industria, Relaciones Sindicales, Comisario del Plan de Desarrollo, Aire, Agricultura y Comercio. Tiene como función concreta coordinar y procurar una unidad de programación de todas las acciones relacionadas con el Medio Ambiente, cuya ejecución recaerá, en cada caso, en el Departamento competente.

90. En el cumplimiento de sus funciones la Comisión Delegada está asistida por una Comisión Interministerial integrada por: el Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno; los Directores Generales de Obras Hidráulicas, Administración Local, Sanidad, Urbanismo, Bellas Artes y Pesca Marítima; los Presidentes de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos y de la Ponencia de Desarrollo Regional del Plan de Desarrollo; el Director del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, y un representante de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Industria, Trabajo, Aire e Información y Turismo, así como de la Organización Sindical y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

91. La Secretaría de la Comisión Interministerial se encierra en el seno de la Comisaría del Plan de Desarrollo, y contará con dos Secciones: Informes y Dictámenes, y Actuación Administrativa.

92. Si bien a causa de su reciente creación falta aún la perspectiva suficiente para enjuiciar la labor de dichos órganos, es indudable que afectarán sensiblemente la actuación de los preexistentes y han de aportar un amplio margen de coherencia en la aplicación de la política del medio ambiente en nuestro país.

93. Desde un punto de vista sectorial, diversos Departamentos ministeriales han establecido en fecha reciente órganos específicos que se ocupan de cuestiones medioambientales. Así, en el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) y el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICO-

NA); en el Ministerio de Obras Públicas, la Subdirección General y el Servicio de Lucha contra la Contaminación y Tratamiento de las Aguas, y en el Ministerio de Industria, la Subdirección General de Estudios y de la Contaminación Industrial.

XXVII. *Examen teórico de algunos sistemas nacionales.*

94. Es evidente que la problemática del medio ambiente se ha insertado con carácter prioritario entre las preocupaciones que atraen la atención de la mayor parte de los Gobiernos. Una aportación fundamental a la internacionalización de dicha problemática ha sido su inclusión en los programas de actividades de las diversas organizaciones supranacionales que, desde sus órbitas respectivas, se han ocupado decididamente del tema.

95. Consecuencia de todo ello es la adopción, por parte de los distintos Gobiernos, de una serie de medidas mediante las cuales se trata de proteger ese conjunto de valores y bienes que se ha dado en llamar Medio Ambiente.

96. Un examen comparado de tales medidas permite observar la existencia de ciertos caracteres comunes y también de otros rasgos específicos que diferencian y singularizan los diversos sistemas nacionales.

XXIII. *Caracteres comunes.*

97. Sin duda, el principal problema a que han de enfrentarse los países es el de ensambalar los objetivos del desarrollo y los de defensa de la calidad de la vida. La búsqueda del equilibrio entre unos y otros constituye la piedra angular sobre la que se pretende apoyar los actuales programas de planificación nacional.

98. Otra dificultad común a la mayor parte de los países es la carencia de un sólido soporte técnico-científico para llevar adelante una adecuada política medioambiental. Faltan, o son insuficientes, estudios de índole económica para determinar los costes de la lucha contra la contaminación; datos estadísticos que permitan conocer con exactitud las dimensiones del problema; investigación científica para determinar sus causas y establecer los diferentes niveles admisibles en cada caso; aportaciones técnicas para establecer soluciones aceptables, etc.

99. Ante esta comunidad de problemas los países han adoptado una serie de medidas que presentan algunos rasgos similares. Así, en el aspecto organizativo la nota más típica viene dada por la creación de órganos de carácter interministerial que, bajo diversas denominaciones (Comités, Juntas, Comisiones...), se proponen coordinar la actuación de los diversos organismos afectados por los problemas medioambientales.

100. Su creación presupone la existencia de estructuras sectoriales en las que han tenido, y tienen, encaje gran parte de las cuestiones relacionadas con el Medio Ambiente: defensa de la Naturaleza, conservación del patrimonio histórico-artístico, ordenación del agua... La actual exacerbación de tales problemas y la aparición de otros, como la contaminación atmosférica o la lucha contra el ruido, han exigido el establecimiento de nuevos órganos cuya coexistencia con los anteriores plantea difíciles problemas de equilibrio. De aquí que, con frecuencia, la creación de los citados órganos interministeriales constituya sólo una medida de urgencia que, posteriormente, deriva hacia soluciones más complejas y peculiares.

101. Desde el punto de vista legislativo, se está produciendo un fenómeno similar: la aparición de proyectos de leyes generales, cuyos objetivos son superar la departamentalización anterior, simplificar la normativa vigente y extenderla a la problemática y circunstancias actuales.

XXIX. *Rasgos específicos.*

102. Del análisis de las distintas realidades nacionales se desprende que los países han adoptado una serie de sistemas caracterizados por el predominio de una determinada orientación en el tratamiento de las cuestiones medioambientales.

103. En ciertos casos se ha puesto especial énfasis en los aspectos organizativos. Así, algunos países han establecido departamentos ministeriales específicos para realizar su política del medio ambiente. Incluso, en ocasiones, su creación se ha insertado en profundas reformas de las respectivas Administraciones Públicas, a través de la fórmula de los «superministerios» o Departamentos genéricos que asumen unitariamente las tareas antes atribuidas a varios Ministerios.

104. En otros casos se ha marcado el acento en el aparato jurídico, estableciendo una serie de disposiciones que, complementando las ya vigentes, tratan de prever y regular los distintos supuestos que en materia de medio ambiente pueden presentarse.

105. Es evidente que ambas perspectivas no son excluyentes entre sí, sino, antes bien, complementarias, y de hecho, así son adoptadas en la mayor parte de los casos.

106. La inclusión de los problemas medioambientales en el marco general de la planificación tiene lugar en ciertos países donde dicha fórmula goza de gran arraigo. No se trata sólo de tener en cuenta tales problemas a la hora del desarrollo, sino de insertarlos plenamente en el sistema de actuación gubernamental, en el que todas las instancias nacionales tienen su encaje. Nota característica de esta fórmula es el papel relevante que juegan en ella los entes locales.

107. Finalmente, cabe señalar otra variante caracterizada por el predominio de las consideraciones científicas y técnicas. Sin modificar las estructuras preexistentes, se establece un órgano consultivo superior que debe informar preceptivamente cuantas medidas y disposiciones sean susceptibles de incidir de algún modo en materia de medio ambiente.

108. Algunas de las disposiciones fundamentales son:

— Ley de Conservación y Mejora del Suelo Agrícola, de 20 de julio de 1955.

— Ley de Montes, de 8 de junio de 1957.

— Ley sobre Reservas Nacionales de Caza, de 31 de mayo de 1966.

— Ley de Protección contra Incendios Forestales, de 5 de diciembre de 1968.

— Ley de Caza, de 4 de abril de 1970.

109. e) Defensa del patrimonio cultural.

Su protección está basada en una serie de restricciones de los derechos de los propietarios, tendiendo a garantizar la conservación y la ordenada utilización de los recursos naturales.

110. Superada ya la concepción del monumento como un mero testimonio del pasado, se ha impuesto actualmente en la legislación española su consideración dentro de un entorno que le proporciona su auténtico sentido.

111. En el texto básico continúa siendo la Ley de 13 de mayo de 1933, complementada por una amplísima serie de disposiciones posteriores, que han adaptado su contenido a las exigencias actuales.

LOS PAISES MEDITERRANEOS

Afinidades y diversidades nacionales.

Los diferentes países de la gran región mediterránea presentan características similares en cuanto al relieve, clima, paisaje, e incluso, en general, en las relativas a su estructura económica y modos de vida.

Cuna de la vida del viejo mundo, las márgenes mediterráneas han sido asiento de viejas civilizaciones. Ya desde la prehistoria, el clima del Mediterráneo constituyó una base ideal para una serie de cultivos comunes. En la Edad Antigua, cuando algunas ciudades griegas cortaron sus vínculos rurales, la artesanía y el comercio permitieron que las proporciones de la población urbana aumentasen, lo cual provocó una expansión y una colonización hasta que todo el Mediterráneo —el «Mare nostrum» de los romanos— recibió las influencias de la vida urbana, erigiéndose núcleos urbanos en las riberas y puertos de las entonces rutas comerciales, siendo una de las regiones mundiales más colonizadas.

La influencia del comercio, difundido por la navegación, creó estrechos vínculos culturales entre los diferentes países mediterráneos.

Otra singularidad de estos pueblos la constituye el que sus creencias religiosas están muy arraigadas. El cristianismo, de gran difusión en la Europa mediterránea, fue un elemento fundamental de la cultura de Occidente. A su vez, el islamismo, extendido por todo el norte de África, forma el elemento principal de la civilización árabe.

Estas viejas civilizaciones asentadas en los países ribereños del Mediterráneo, han originado grandes diversidades en los diferentes grupos étnicos que lo pueblan. Igualmente, existen importantes diferencias en el patrimonio histórico-artístico de sus distintas naciones.

El clima de toda la región, seco, se caracteriza por inviernos cortos y lluviosos y veranos prolongados y secos. Como consecuencia de ello, el hombre debe luchar combatiendo las inclemencias del clima. Por otra parte, los recursos de los países mediterráneos son más bien modestos.

Prestigiosos planificadores urbanísticos han previsto que para comienzos del siglo XXI —en el corto plazo de treinta años— en la zona norte de la cuenca mediterránea tenderá a extenderse una ciudad lineal desde la desembocadura del Ebro hasta Roma.

La concentración masiva de la población en las márgenes mediterráneas, así como de los medios de producción y distribución, e igualmente el incremento del nivel de vida de sus pueblos, colaboran a la progresión incontrolada de desperdicios en el paisaje, bordes de carreteras y caminos, ríos, playas, bosques y montañas. Ni aun los lugares más bucólicos se salvar de esta moderna degradación. Y todo ello se agrava en la contaminación marina. El problema tiene una dimensión amplísima, afectando a toda la naturaleza y amenazando a las condiciones necesarias para la vida. Existe como una fiebre invasora que amenaza el equilibrio ecológico.

La calidad de la vida, la moral de la especie humana, la libertad de los pueblos y la justicia de sus leyes son valores supremos a los cuales debe de subordinarse el desarrollo económico. Se hace, pues, necesario encontrar caminos válidos para resolver los problemas a los que conduce el crecimiento económico, encauzándolo de forma que repercuta en una mejora de las condiciones de vida.

La generación actual tiene ante sí una sugestiva labor, cual es la de estudiar, planear y construir la infraestructura biológica y espiritual del mundo de mañana; puesto que todo sistema vital regido por leyes de la naturaleza ha de poseer medios naturales de corrección.

La urgente tarea de conservación del medio ambiente en la cuenca mediterránea exige, sin demora, la creación y actuación de una concepción multinacional a la que deberán contribuir todos los países afectados.

LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Un ejemplo concreto: el mandato de la O. C. D. E. para un estudio sobre medio ambiente de las zonas costeras del Mediterráneo

El aire, e igualmente los mares —cuna en donde hace tres mil millones de años se originó la vida—, son objeto de la capacidad destructiva del hombre. Hoy todos los océanos están en peligro, pero algunos mares, como el Mediterráneo, se hallan ya en situación crítica. Esta situación depende, en gran parte, de una creencia errónea que considera el mar tan inmenso que no puede ser vulnerable a las actividades del hombre. Pero la realidad es muy diferente. El mar contiene un conjunto de formas de vida, y cada una de ellas puede ser destruida.

Los contaminantes llegan al mar utilizando muy diversas rutas, como, por ejemplo, el aire, los ríos, los colectores y los derrames de los barcos.

El comportamiento y ulterior transformación de estas sustancias de aporte depende de diversos factores, tanto físico como químicos y biológicos. Actualmente se poseen ya muchos datos relativos al comportamiento físico de los contaminantes masivos, pero esa información es esencialmente relativa a las aguas superficiales. El comportamiento químico de muchos contaminantes y el modo en que pueden ser absorbidos o alterados por microorganismos marinos se conoce, al menos parcialmente, en muchos casos.

Por lo que respecta a las aguas profundas, la situación es menos favorable, puesto que el comportamiento varía notablemente en relación a zonas más accesibles. Se carece casi totalmente de datos sobre los organismos del fondo del mar que podrían concentrar ciertas sustancias químicas depositadas en las aguas, por lo que resulta difícil predecir la cantidad de sustancias procedentes de evacuaciones que pueden depositarse allí sin peligro.

En la actualidad las organizaciones internacionales se esfuerzan en el estudio del medio ambiente marino para poder evaluar críticamente los métodos actualmente existentes para la detección, medición y vigilancia de las sustancias que lo amenazan, y diseñar las líneas de investigación precisa para mejorar y completar las técnicas analíticas. Evidentemente, se hace necesario el logro de un buen conocimiento de las cuestiones implicadas antes de comenzar un programa de vigilancia que estudie las tendencias a largo plazo y permita evaluar los peligros potenciales o reales que representan.

La movilidad creciente de la industria, la expansión del turismo y la ocupación del tiempo libre se agravan y generalizan en los lugares litorales. Los detritos y toda suerte de desperdicios no tratados, producidos

por las actividades constantemente crecientes en las comarcas costeras, en la actualidad comienzan a exceder la capacidad de absorción del mar.

Esta utilización abusiva de los recursos comunes adquiere caracteres de verdadera gravedad en el caso de un mar cerrado y sin mareas como es el Mediterráneo. El problema empieza a ser alarmante, pero en el futuro lo será todavía más si no se introducen medidas correctoras, puesto que los procesos ecológicos serán irreversibles, con la producción de una degradación galopante.

El hecho de que los bienes degradados sean comunes obliga a que las medidas sean objeto de acuerdos entre los distintos Estados, siendo acuciante una acción conjunta de carácter internacional.

Ejemplo concreto de esta inquietud internacional lo constituye el mandato de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (O. C. D. E.) al elaborar una orden —a propuesta de la Delegación de España— para la creación de un grupo «ad hoc» encargado de elaborar un estudio-piloto sobre la lucha contra la degradación y contaminación del medio ambiente en las zonas costeras de la región mediterránea.

Los objetivos de este estudio se concretan en los siguientes:

a) Ejecutar en la región mediterránea un estudio piloto sobre las relaciones económicas entre el desarrollo del turismo de masas, el establecimiento de industrias y la lucha contra la contaminación del mar, deduciendo las recomendaciones apropiadas.

b) Acopiar las informaciones disponibles sobre:

— la contaminación existente y la capacidad de absorción del mar Mediterráneo;

— la evolución de la utilización del suelo previsto en las zonas litorales: en función del turismo, del desarrollo industrial y del crecimiento urbano.

c) El establecer un método de análisis económico, basado en los trabajos actualmente ejecutados en los países miembros, que permita realizar los arbitrajes necesarios relativos a la escala, la intensidad y la implantación de proyectos de utilización de los suelos, la contaminación del mar y el coste de los apropiados tratamientos correctivos.

Aun cuando este estudio-piloto interesa, de un modo específico, a los países mediterráneos miembros de la O. C. D. E., los trabajos deberán ser desarrollados de modo tal que puedan ser útiles al mayor número posible de países interesados. A los fines de cumplimiento de los objetivos perseguidos, es esencial el obtener la participación activa de cuantos países puedan facilitar información o sugerencias de sus expertos en estos problemas.

En la redacción de este trabajo ha colaborado D. MIGUEL ARROYO GÓMEZ, Técnico de Administración Civil del Estado, Jefe del Servicio de Formación y Perfeccionamiento de Titulados Superiores de la Escuela Nacional de Administración Pública.