

# *Los contextos de la política ambiental española actual: Adaptación del Quinto Programa de la U.E.*

José A. SOTELO NAVALPOTRO \*

## RESUMEN

El agotamiento de los recursos está produciendo un deterioro ambiental que cuestiona la viabilidad de los propios procesos ecológicos imprescindibles para la vida. Por mor de las circunstancias, las soluciones recogidas en las políticas ambientales tradicionales siguen siendo útiles; sin embargo, debemos tender a una política ambiental preventiva que permita a nuestro país ir por delante del que en un futuro próximo va a ser el sexto de la Unión Europea. De no ser así, seguiremos sin dar respuesta a los interrogantes emanados del «Quinto Programa», en el que no es fácil encontrar la relación existente entre los «modelos territoriales» y el «modelo de desarrollo» propuesto.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas medioambientales, Política Medioambiental preventiva, «Quinto Programa», Planificación Integral.

## SUMMARY

The drain on resources is causing an environmental deterioration which places a question mark over the very ecological processes necessary to sustain life. Owing to circumstances, the solutions contained in traditional environmental policies are still use full. However, we should aim towards a preventative environmental policy which will enable our country to be a forerunner in what, in the near future, is going to be a «Sixth Programme» of the European Union. If this is not so, we shall still be unable to answer the questions emanating from the «Fifth Programme», in which the

---

\* Deseo dedicar el presente artículo al profesor don Ángel Ramos, maestro y amigo, fallecido en Madrid el 2 de enero de 1998.

existing relationship between the «territorial models» and the proposed «model of development» is not easily found.

**KEY WORDS:** Environmental Policies, Preventive Environmental Policies, «Fifth Programme», Integrated Planning.

## RÉSUMÉ

L'épuisement des ressources est en train de produire une détérioration de l'environnement qui met en question la viabilité des propres procès écologiques indispensables pour la vie. À cause des circonstances, les solutions recueillies dans les politiques de l'environnement traditionnelles continuent à être utiles; cependant, il faut que nous allions vers une politique de l'environnement préventive qui permette à notre pays d'aller au devant de celui qui, prochainement, va être le sixième de l'Union Européenne. Si ce n'était pas ainsi, nous continuerions sans donner une réponse aux questions tirées du «Cinquième Programme», où il n'est pas facile de trouver la relation existante entre les «modèles territoriaux» et le «modèle de développement» proposé.

**MOTS CLÉS:** Politiques de l'environnement, Politique de l'environnement préventive, «Cinquième Programme», Planification Intégrale.

El recordado profesor González Bernaldez al tratar de la realidad conformada por los problemas ecológicos de la conservación del medio ambiente escribió: «la moda del medio ambiente ha dado lugar, por desgracia, a numerosos movimientos carentes de base científica que pueden tener efectos negativos por el confusio-nismo que crean. Desde la década de los sesenta asistimos a un proceso de divulgación en sectores más amplios del análisis de sistemas tal como se practica en Ecología y en Geografía. La recepción de las concepciones globales del funcio-namiento de la naturaleza ha tenido gran éxito en círculos esnobistas, dando lugar a una verdadera subcultura ecológica con manifestaciones a veces pintores-cas por su frivolidad o su tremendismo. Entre esos movimientos tenemos la «eco-logía» periodística de los holocaustos catastróficos, las manifestaciones «ecoló-gicas» de grupos «freaks», etc. Pero —sobre todo— se pueden incluir aquí, numerosas manifestaciones y actividades «oficiales» que pretenden dar la impresi-ón de que se está haciendo «algo» en el tema del medio ambiente, por motivo de prestigio»<sup>1</sup>.

Ya han pasado veinte años de semejantes asertos y aunque parte de lo expues-to hoy pervive, indudablemente, los españoles como moradores de un país rico —o, al menos, bastante rico—, integrantes desde 1986 de la U.E., debemos de ser

<sup>1</sup> GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1976). «problemas ecológicos de la conservación del medio ambiente», en AA.VV. *Conservación del medio ambiente*, Revista de la UCM. vol. XXV, núm. 105, pp.165-173.

conscientes de que producimos ingentes cantidades de basuraa (RSU —Residuos Sólidos Urbanos, para los entusiastas—). Los sociólogos saben bien que es posible medir el grado de desarrollo de una comunidad mediante el análisis, no sólo cualitativo sino incluso cuantitativo, de su basura. De hecho, el límite de la riqueza opulenta suele situarse en la cifra básica de un kilogramo de basura por habitante y día. Se trata de un promedio que refleja de manera muy correcta el grado «desperdiciador» de los países ricos <sup>2</sup>.

El agotamiento de yacimientos minerales, la destrucción de los bosques, la contaminación masiva..., están produciendo un deterioro ambiental que cuestiona la viabilidad de los propios procesos ecológicos imprescindibles para la vida. Sin embargo, parafraseando a Humberto Da Cruz, ante aquellos que aún opinan que lluvias ácidas, cambio climático, desertización o accidentes ecológicos (...) son el precio que debemos pagar por el bienestar; y que evitar dichos riesgos implica evitar igualmente el progreso y, por tanto, condenar al hambre y otras carencias a la humanidad, se va imponiendo una visión alternativa que plantea la combinación de desarrollo y conservación del medio ambiente y sus recursos, mediante una estrategia de «desarrollo sostenible» <sup>3</sup>.

Dicha estrategia pasa por una implicación de los «poderes públicos» mediante la actualización y puesta en práctica de políticas medioambientales. Ahora bien, ¿qué entendemos por tales políticas? Hablando en términos teóricos, nos encontramos ante «la suma de objetivos y medidas destinadas a regular la interacción de la sociedad con el medio ambiente como sistema natural; comprendiendo, igualmente, aspectos de rehabilitación, conservación y ajustes estructurales» <sup>4</sup>. En realidad la práctica no suele atenerse a esta definición de límites amplios, ya que las políticas en cuestión sólo se ocupan de ciertas partes de la interacción entre la sociedad y el medio ambiente. Hasta la fecha, la mayor parte de las políticas ambientales han sido ideadas como «reacciones y remedios» ante la contaminación del aire, del agua, del ruido y de los desechos, haciéndose hincapié en el aspecto de la rehabilitación <sup>5</sup>.

Por mor de las circunstancias, esta política ambiental tradicional ha sido y aún es útil, y muy necesaria. No obstante, presenta una serie de defectos, algunos de los cuales se relacionan con los gastos en el medio ambiente y los perjuicios ambientales, etcétera. Así, entre los defectos que suelen resaltarse en la política ambiental convencional, cabe citar el que la identificación de los problemas suele realizarse demasiado tarde, tanto que en ocasiones los sistemas afectados no pueden sobrevivir. La razón última la encontramos en el hecho de que se orienta como una política de medios específicos, es decir, regulando por separado la calidad del aire, del agua, el ruido, los desechos..., corriendo el riesgo —en no pocas ocasiones— de incurrir en una falta de coor-

<sup>2</sup> TOHARIA, M. (1996). «El equilibrio medioambiental», en AA.VV. *Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente*, El País, pp. 171-176.

<sup>3</sup> CRUZ, H. da (1992). «El medio ambiente en España», Anuario El País.

<sup>4</sup> I.I.M.A. (1982). *Programa de Investigación para 1983-1987*, Berlín. Instituto Internacional sobre Medio Ambiente y Sociedad.

<sup>5</sup> SIMONIS, U.E. (1990). «Reestructuración insdustrial para un desarrollo sostenido: tres puntos de partida», en AA.VV. (1990). *Medio Ambiente y crecimiento económico*, núm. 2, pp. 187-214.

dinación entre las metas, medidas e instituciones específicas <sup>6</sup>. Como consecuencia puede ocurrir, que se desplace un problema de un medio ambiental a otro, o de un territorio a otro; todo ello, complementado por no pocos debates que hacen pasar de un principio «el que contamina paga» —hoy ya generalizado—, a otro más práctico, cuando el tiempo apremia, y es que la carga de la protección ambiental recaiga sobre las «Instituciones», es decir, sobre el conjunto de la sociedad <sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva, siguiendo a Scimemi y a Winsemius <sup>8</sup>, en la política ambiental pueden concebirse tres factores como procesos contaminantes: la acumulación de perjuicios causados al medio ambiente, la adquisición de conocimientos técnicos y una mayor toma de conciencia por parte de los ciudadanos. La secuencia cronológica de estos tres procesos es fundamental para el establecimiento global de lo que ha dado en denominarse Política Económica preventiva. Lo expuesto puede observarse representado en el **gráfico núm. 1**.

La curva D1 y D2 indica la acumulación de los perjuicios ambientales a lo largo del tiempo. Esta se inicia en un momento dado de la realidad histórica, sin que ni los intelectuales ni la población en general sean conscientes de lo que sucede; la curva T1 y T2 presenta por su parte, el proceso de acumulación de conocimientos técnicos que en ocasiones van por detrás de los perjuicios; de manera lenta, pero paulatinamente progresiva, la población en general empieza a ser consciente de los problemas —curva P1 y P2—.

En el momento en que se empieza a dar una cierta racionalidad técnica (t) unida a una toma de conciencia de la población (p), es cuando puede pensarse en la viabilidad política, conducente a evitar males mayores.

Desde esta perspectiva —siguiendo a Scimemi—, las opciones a seguir en una política ambiental preventiva (**gráfico núm. 2**) serían: retrasar la acumulación de perjuicios, acelerar el desarrollo y aplicación de los conocimientos técnicos, aumentar la concienciación de la población respecto de los problemas y perjuicios, y, fijar normas ambientales dinámicas <sup>9</sup>.

Detengámonos, pues, en la valoración de las políticas medioambientales de España y de la U.E., desde el ámbito de la «Política Medioambiental preventiva».

## I. LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA

Hoy es por todos conocido que la calidad ambiental y los recursos naturales se presentan como factores fundamentales a la hora de valorar la competitividad territorial, pasando a integrar el denominado capital productivo. Tal es su importancia que, a medio o a largo plazo, la calidad ambiental se muestra como un ele-

<sup>6</sup> SIMONIS, U.E. (1985). «Preventive Environmental Policy. Prerequisites, Trends and Prospects», en *Ekistics*, núm. 313, pp. 368-372.

<sup>7</sup> *Ibidem* opus cit. en cita <sup>5</sup>.

<sup>8</sup> SCIMEMI, G. «et alia» (1988). «Environmental Policies and Anticipatory Strategies», en AA.VV. *Präventive Umweltpolitik*, Nueva York.

<sup>9</sup> *Ibidem* opus cit. en citas <sup>5</sup> y <sup>7</sup>.

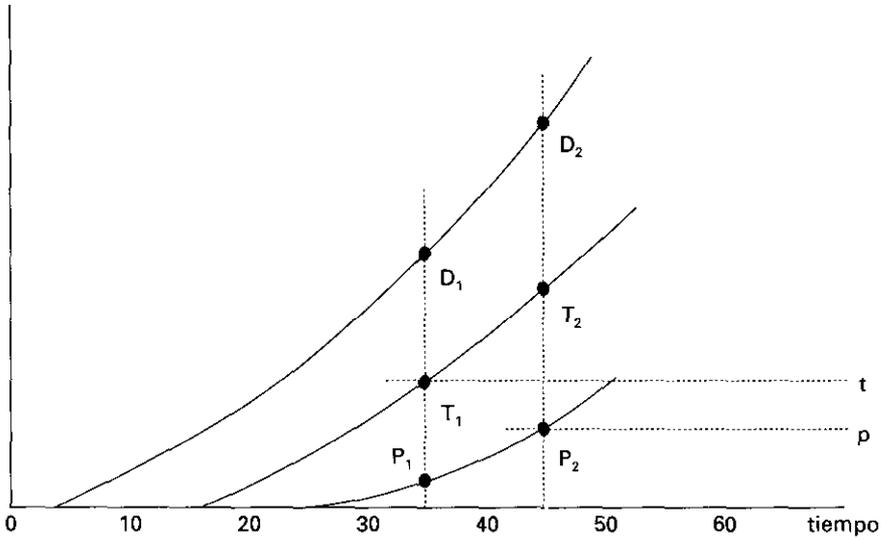


Gráfico 1. *Políticas Medioambientales: perjuicios, conocimiento técnico y conciencia ciudadana.* FUENTE: Scimemi.

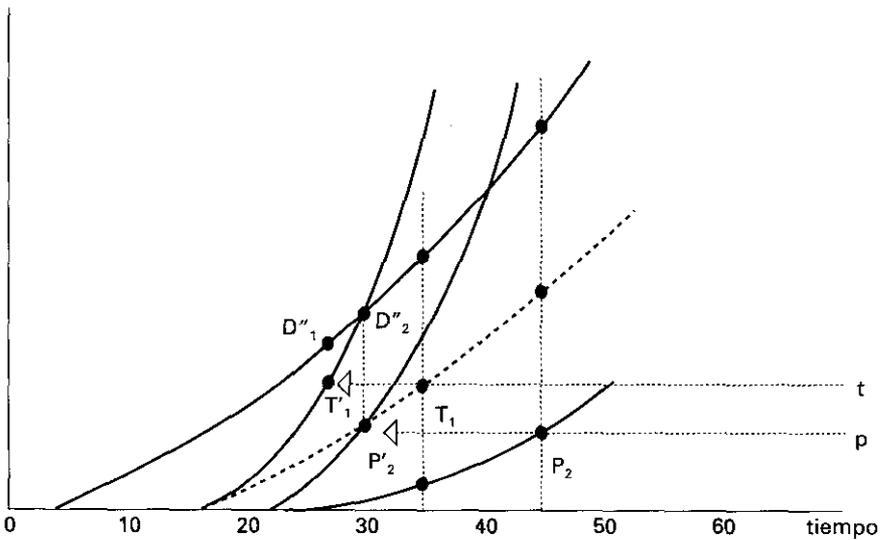


Gráfico 2. *Políticas Medioambientales: «La aceleración del proceso de generación de conocimientos técnicos y/o el fomento de la toma de conciencia ciudadana.* FUENTE: Scimemi.

mento básico de referencia y, por qué no, de diferencia de la denominada Europa Unida; la protección del Medio Ambiente se convierte de esta manera en uno de los objetivos a alcanzar por las políticas económicas, indicador del progreso encaminado al logro del desarrollo sostenible, con no pocas implicaciones territoriales. España, a pesar de padecer las consecuencias de la deforestación, la erosión, la desertización y la urbanización sólo guiada por el mercado, aún —no sabemos durante cuánto tiempo— disfruta de una notable ventaja sobre la mayor parte de los países comunitarios, por el valor y la diversidad de sus espacios naturales, sus ecosistemas y su calidad del aire (que no así de sus aguas continentales, por fin somos europeos). Desde esta perspectiva, se comprende mejor el que la política medioambiental de los pasados y actuales responsables en materia medioambiental se vaya definiendo, lentamente, a partir de dos «polos» de connotaciones desiguales: la política medioambiental de la Unión Europea —a la que, por imperativos varios, hemos de adaptarnos—, con efectos «a priori» positivos, y, el exceso de competencias «caóticamente» traspasadas a las Comunidades Autónomas cuando el Medio Ambiente no era —quizá, pese a todo, aún no lo sea—, prioritario en la política gubernamental. Todo ello sin olvidarnos de que la legislación española no incluye una norma general sobre protección del Medio Ambiente, supliéndose con abundante legislación de carácter sectorial o específico, destacando la ausencia de normativa sobre suelos contaminados. De todo lo anterior se deduce la importancia que debe tener para nuestro país la aplicación del «Quinto Programa de acción de la U.E.», subtítulo: «Hacia un desarrollo sostenible», cuyo ámbito abarca desde legislación o información, hasta economía, pasando por investigación o planificación.

Pese a todo, antes de tratar de las posibles incidencias que tenga la aplicación de la política medioambiental recogida en el referido «Programa.» nos detendremos en la realidad medioambiental de nuestro país, haciendo especial hincapié en la política ambiental española. Esta intenta responder a una doble necesidad, por un lado a la coordinación interna y, por otro, a la internacional.

Respecto de la primera, España vive un marco competencial establecido por el artículo 45 de la Constitución de 1978, complementado por los artículos 148 y 149, del mismo texto legal <sup>10</sup>. El esquema busca ser sencillo: el artículo 148 señala las competencias de las Autonomías; el 149 hace lo propio con el Estado. Sin embargo, todo se complica cuando las Comunidades Autónomas incluyen nuevas competencias en sus Estatutos, reciben otras delegadas por el Estado, amén de transferencias de facultades ejecutivas y de gestión de servicios estatales (al amparo del artículo 150.2); por lo tanto, las competencias exclusivas del Estado en esta materia (artículo 149.1) no lo son tanto.

Así, pues, si queremos entender un poco mejor lo expuesto tendremos que analizar el Título VIII de la Constitución; en el artículo 137 se señala que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas,

---

<sup>10</sup> MAESTRE, L. (1992). «Política Medioambiental en España. Estado y Autonomías», en *Economía*, núm. 14, pp. 58-62.

gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. De hecho, el desarrollo estatutario de las distintas Comunidades Autónomas y el perfil básico municipal, pese a la indefinición anteriormente constatada, se ha desarrollado de forma bastante ecuanime —aunque no exenta de problemas competenciales—. Esto, sin embargo, no se ha dado en el ámbito provincial, quedando las provincias relegadas a un lugar mucho menos perceptible (y no sólo en lo que respecta a las cuestiones medioambientales).

Tanto es así, que tras los continuos traspasos de competencias, «grosso modo», éstas quedan de la forma siguiente:

Corresponde al Estado:

- La coordinación de las actuaciones de interés nacional en materia de Medio Ambiente (es el interlocutor válido ante las organizaciones comunitarias e internacionales).

Compete a las Comunidades Autónomas:

- Los estudios, propuestas, planes y proyectos de normas adicionales de protección, investigación y actuaciones sobre Medio Ambiente (en el ámbito regional y local).
- La función ejecutiva en materia de protección medioambiental, en los términos establecidos en sus diferentes Estatutos.
- La coordinación y supervisión de la gestión ambiental directa en el ámbito autonómico, en colaboración con las administraciones locales.

Corresponde a ambas Administraciones (central y autonómicas):

- Valoración, estudio..., de la política ambiental a aplicar en los distintos ámbitos de competencia.
- Todo lo relacionado con la Educación Ambiental.
- Puesta en práctica de subvenciones previstas por la legislación vigente <sup>11</sup>.

La Administración Local ejerce sus competencias a través de las correspondientes ordenanzas municipales, entrando en no pocas ocasiones en colisión con las no muy bien definidas competencias medioambientales de las Comunidades Autónomas.

Desde este punto de vista, la política medioambiental española vive no sólo la zozobra, en ocasiones próxima al caos, derivada de la continua competencia entre las «protestas» del Estado y la propia de las Autonomías, sino la posterior adaptación de unas y otras a las referidas normas comunitarias.

Tradicionalmente, seis han sido y son las áreas temáticas abordadas por la política medioambiental de nuestro país: Atmósfera, Aguas, Evaluación de Impacto Ambiental, Educación Ambiental, Residuos y Aceites usados, y, Normativa.

---

<sup>11</sup> *Ibidem* opus cit. en citas <sup>5</sup>, <sup>7</sup> y <sup>9</sup>.

Nuevamente, para no sobrepasar el contexto del presente estudio, señalar la duplicidad de competencias entre las distintas Administraciones, lo que unido a la no siempre estudiada o conocida realidad inherente a los distintos temas y a la complejidad de normas —cuando existen—, nos encontramos ante el peligro de que mermen eficacia política a las hipotéticas actuaciones. Sírvannos como ejemplo la contaminación acústica (aún quedan muchos mapas de ruido por realizar, amén de una normativa básica sobre ruido ambiental), la siempre compleja política hidráulica (¿cuándo se dispondrá de un Plan Hidrológico Nacional que coordine y de unidad a los denominados Planes Hidrológicos de Cuenca?), el heterogéneo y no siempre bien conocido mundo de los residuos (principalmente, los calificados tóxicos y peligrosos; todo ello, sin olvidarnos de los «Planes de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos», de las Comunidades Autónomas, o del «Plan Nacional de Residuos Industriales», etcétera). Esta compleja maraña sería deseable —a nuestro entender— se resolviera ahora que existe en España el Ministerio de Medio Ambiente, sobre todo si se es capaz —aunando esfuerzos con las otras Administraciones— de coordinar las distintas políticas medioambientales, no sólo mediante Planes Temáticos, sino con Planes Sectoriales, cuya combinación permita elaborar un «Plan Estratégico Nacional de Medio Ambiente» —tal y como han apuntado diversos políticos de nuestro país-, que sea receptivo a las tendencias hoy vigentes, dentro y fuera de España, así como su imbricación en la política medioambiental de la Unión Europea (la solución sería plantear una «planificación integral», en la que se recogieran las bases para una «Política Ambiental preventiva»).

## II. ESPAÑA Y EL «QUINTO PROGRAMA DE ACCIÓN MEDIOAMBIENTAL» DE LA U.E.

En el estudio publicado por la EOI (Escuela de Organización Industrial), titulado «El Medio Ambiente en España» (1996), puede leerse: «la problemática medioambiental europea, presenta unos puntos críticos muy diferentes a los de nivel global: si el desencadenante mundial es el crecimiento exponencial de la población, en el caso de Europa, donde el crecimiento vegetativo está controlado, el factor crítico se centra en la sostenibilidad del Estado del Bienestar y la consecuente calidad del entorno necesaria: el problema medioambiental de sostenibilidad de la Población se convierte en el problema europeo de calidad sostenible»<sup>12</sup>. Quizá, debido a la excesiva generalización del referido estudio, no son pocas las cuestiones que, cuando menos, serían criticables; sin embargo, no deja de ser ya un tópico el que siga viéndose en la población, el principal elemento de incidencia sobre el Medio Ambiente. Indudablemente, no es igual la presión que ejerce el hombre en un país subdesarrollado, que en los desarrolla-

<sup>12</sup> AA.VV. (1996). *El Medio Ambiente en España*. Madrid, Cuadernos EOI, p. 31.

dos; de hecho, es muy superior en el segundo de los casos, haciéndose difícil de entender afirmaciones tales como que en Europa (suponemos que referida a la parte occidental, aunque también puede circunscribirse a la U.E.) el crecimiento vegetativo está controlado; indudablemente, los enfoques neomaltusianos relacionados con semejantes asertos, no se corresponden con la realidad; de hecho, uno de los problemas claves de la tan criticada «sostenibilidad» radica en el envejecimiento demográfico padecido por Europa, y que valorado en sentido económico estricto, supone todo lo contrario (esto puede comprobarse cuando se pregunta a los especialistas en temas de «Estado del bienestar», en el controvertido mundo de las pensiones).

De hecho, para muchos especialistas la política medioambiental comunitaria no ha salido de un excesivo «burocratismo», una escasa difusión no exenta de penurias de «democracia» interna (pocas son, aún, las discusiones que salen a la luz pública, cuando están referidas a un hecho de gran alcance, como el supuesto deterioro de la ozonosfera o los acuerdos sobre la Antártida, entre otros). En una política real medioambiental, desde la perspectiva de las instituciones comunitarias, el denominado «Consejo de Medio Ambiente», posee prácticamente todo el poder decisorio, funcionando más como un órgano interestatal que como una institución supranacional, lo cual acarrea para la política medioambiental una serie de problemas relacionados con que cada Estado intenta aproximar las directivas a sus intereses específicos. Esto se concreta en la existencia de disputas entre los Estados, alejándose en no pocas ocasiones del necesario consenso, olvidándose que las decisiones en materia medioambiental requieren unanimidad. Por otra parte, no está permitida la adopción de políticas estatales más severas salvo que contradigan los principios de la armonización económica (todo esto se traduce en una fuerte presión de la industria sobre los gobiernos).

Frente a ello, las opiniones y discursos de los responsables comunitarios inciden reiteradamente en que la política es un éxito; así, de 1987, Año Europeo del Medio Ambiente, se dijo que era el año en el que la política medioambiental empezaba a triunfar (indudablemente, no se recordaban fracasos tan notorios, como las decisiones sobre los efectos de la catástrofe de Chernobyl, la contaminación química del Rin o la paralización por parte del Reino Unido de las más que necesarias medidas sobre la lluvia ácida).

Sin embargo, desde el referido año, en el que se aprobó el «Cuarto Programa de Acción Medioambiental» y hasta las últimas cumbres de Maastricht, se han producido importantes cambios, pudiendo afirmarse que la política medioambiental ha cobrado un «vigor» hasta antes no conocido. Así, el «Quinto Programa» (titulado, «Hacia un desarrollo sostenible», que abarca el periodo 1993-2000,) que se basa en una serie de principios en los que se aprecian una perfección notable, respecto a lo anterior; a saber: en primer lugar, la protección se plantea a nivel global, y con una gran preocupación por la armonización de las políticas entre unos Estados y otros; en segundo lugar, se prima el principio de prevención frente al de reparación —pese a que refuerza la idea de quien contamina paga—; por último, se reconocen las disparidades regionales existentes en Europa, previendo que los fondos FEDER inter-

vengan en la mejora ambiental, promoviendo el desarrollo socioeconómico de las áreas más deprimidas.

El vocablo «sostenible», según explicita el Programa, «quiere ser reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente y de los recursos naturales de cuya calidad dependen la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos»<sup>13</sup>.

Esta unión entre desarrollo regional y protección del medio ambiente, se pone de manifiesto en directrices como la de «Hábitats», en la que se recoge el deseo de la U.E. de crear una red de espacios naturales, preservando zonas características de los biotopos y de las biocenosis, tratándose desde la perspectiva de lo que ha dado en denominarse como «cohesión social» (algunos de los países más «potentes», desde el punto de vista económico, estarían dispuestos a dedicar fondos para la conservación de espacios naturales que no se ubiquen en su territorio)<sup>14</sup>.

El documento plantea la necesidad de cambiar significativamente las pautas de conducta y consumo de los seres humanos, remarcando la necesidad de modificar las pautas de crecimiento en la Comunidad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible; desarrollo al que se adjudica las siguientes características:

- permite un acceso continuo a los recursos naturales;
- impide que se mantengan o aumenten los daños al medio ambiente;
- mantiene la calidad de vida general.

El logro de semejantes cuestiones supone, por una parte, el cambio en las políticas no sólo de la Comunidad, sino también de los diferentes Estados; por otra, una variación en las escalas de su aplicación (nos aproximamos así a lo que algunos estudiosos del tema han dado en denominar, respecto del Desarrollo Sostenible, de lo global a lo local). Así, las Administraciones regionales y locales van a tener que desempeñar un papel fundamental, al menos en «ordenación del territorio», el «desarrollo económico», «infraestructuras», lucha contra la contaminación industrial, «gestión de los residuos», transporte, servicios públicos, información, educación y formación de los ciudadanos, auditorías medioambientales, etcétera.

El susodicho documento comunitario en sus conclusiones reconoce que el logro del desarrollo sostenible supone cambios no sólo en la producción, sino también en el consumo y en las formas de vida, requiriendo una modificación sustancial en los planteamientos iniciales. De esta forma, plantea dirigir sus medidas de sostenibilidad hacia cinco sectores: industria, energía, transportes, agricultura y turismo.

Siguiendo las directrices marcadas por la Agenda 21, el Quinto Programa, utiliza una metodología que consiste en fijar unos objetivos, unas metas al año 2000, unas acciones y unos actores, en cada uno de los sectores apuntados.

---

<sup>13</sup> ALLENDE, J. (1995). «Desarrollo sostenible. De lo global a lo local», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, núm. 104, pp. 267-281.

<sup>14</sup> RIVAS, D. M. (1995). «La política medioambiental de la C.E.», *Anuario El País*, p. 212.

Se destaca, igualmente, la necesidad de que los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental contemplen las consecuencias e implicaciones sociales y económicas, amén de las ambientales, de planes, programas y políticas, logrando algunos objetivos:

- Ir más allá de la evaluación de efectos físicos en los proyectos, deteniéndose en el análisis de los beneficios, costes sociales y económicos;
- buscar alternativas, sopesándose la posibilidad de no emprender un proyecto;
- realizar la evaluación de impacto ambiental en las primeras etapas del proyecto;
- aplicarse a programas regionales y sectoriales;
- incorporar un programa de manejo ambiental para todos los proyectos en curso (facilitando el ajuste al tipo de desarrollo escogido), y,
- ser objeto de examen independiente (todas estas características responden a las preocupaciones que reflejan los borradores de la directiva EIA, elaborada por la D.G.XI, de la Unión Europea).

A lo anterior habría que añadir cuáles deben ser los indicadores de sostenibilidad elegidos; esto no siempre sucede, tal es el caso del documento denominado «Una Política Ambiental para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Madrid» (1993), pese a reconocer que «la Comunidad de Madrid debe iniciar la transición hacia un modelo de Desarrollo Sostenible». Quizá, en este sentido —con una metodología destacable— cabe señalar el caso de Seattle (E.E.U.U.), donde los indicadores se seleccionaron a través de un proceso de participación ciudadana, planteando y contestando cuestiones que iban desde, ¿qué necesitamos cambiar personal y colectivamente? hasta ¿cómo proteger nuestro medio ambiente, alcanzando las necesidades básicas de cada uno y manteniendo con salud nuestra economía, justicia y bienestar? La experiencia de Seattle, pionera en su género, supone el inicio de un camino a partir del desarrollo local, que debe enmarcarse en otras iniciativas globales definidas, consensuadas y coordinadas desde organismos que sepan aunar los intereses locales, regionales, estatales y supranacionales, en nuestro caso en el contexto de la Unión Europea, siendo conscientes de que para poco sirve el que un país consiga una situación privilegiada en su camino hacia el «Desarrollo Sostenible», si el resto no lo logra. De nada serviría que la mitad del planeta alcance un estado idóneo de desarrollo si la otra mitad no pasa de lo insostenible; de hecho, no sólo no es justo, sino que ni siquiera puede entenderse desde un punto de vista ético.

De lo expuesto no son pocos los interrogantes que se desprenden, tales como ¿supone, verdaderamente, el «Quinto Programa» el inicio de una nueva estrategia en las Políticas de la U.E.? Si así fuere, ¿cuáles van a ser los nuevos instrumentos que se van a utilizar, sobre todo si damos prioridad a los mecanismos del mercado? Todo esto sin olvidarnos de que el desarrollo de la política medioambiental de la Comunidad, en general, y de España en particular, se plasmó en las décadas de los

setenta, ochenta y comienzos de los noventa, en el reconocimiento claro de que la contaminación no se detiene en las fronteras de los países que la generan, por lo que es necesario intensificar las relaciones inter e intracomunitaria. Por ello, no debe de extrañarnos que en la actualidad se acepte que temas como el cambio climático, la desaparición de la capa de ozono, la disminución de la biodiversidad son problemas que nos nos aproximan al que fue el lema de la «Cumbre de Río», «pensar globalmente, actuar localmente», siendo conscientes de que para que funcione, es necesario que lo global —la U.E., en general, y España, en particular—, estén tan imbricados como el pensamiento y la acción. Resulta imprescindible, por tanto, que en la aplicación del referido «Quinto Programa» a nuestro país, se elabore una «Política Medioambiental Preventiva», que logre superar la escala territorial (Estado, Comunidades Autónomas, Administraciones Locales) equilibrando el «modelo territorial» y el «modelo de desarrollo», en los diferentes niveles de aplicación.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

De lo hasta aquí expuesto diversas son las conclusiones que pueden deducirse, a saber:

1) El denominado «desarrollo sostenible», al menos en áreas «desarrolladas», sólo es factible mediante la puesta en práctica de nuevas políticas medioambientales. Las «tradicionales» hoy se nos muestran anticuadas, consecuencia de problemas tales como la tardía identificación de los mismos, compartimentación ambiental y territorial,...

2) En la U.E. y en España, se hace necesaria la puesta en práctica de una política medioambiental preventiva, que siga la denominada secuencia de Scime-mi.

3) En España, de forma más concreta, la puesta en práctica de la susodicha «política» pasaría por la confección de un «Plan Estratégico Nacional de Medio Ambiente».

4) «El Quinto Programa de Acción Medioambiental de la U.E.», aplicado a nuestro país, pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una «Planificación Integral» —mediante el logro de un equilibrio real entre desarrollo y medio ambiente—, superando desde la perspectiva medioambiental, los desequilibrios existentes en la actualidad, tanto en el «modelo territorial», como en el «modelo de desarrollo».

5) Se hace necesario estudiar las repercusiones que han tenido en España, los Programas Comunitarios en materia de Medio Ambiente.

6) Por último, la síntesis de las conclusiones nos plantea el siguiente interrogante: partiendo de los principios del «Quinto Programa», nos encontramos ante un modelo de desarrollo global y local, sostenible o insostenible. Sin duda, la respuesta debe esperar aún algunos años en llegar, enriquecida, no obstante, por una realidad rica y apasionante.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1991): *Metodología para la Incorporación del Medio Ambiente en la Planificación Económica*, Junta de Andalucía, p.70.
- ABREU Y PIDAL, J. M. (1975): «El medio natural en la planificación del desarrollo», *ICONA*, Madrid.
- AGUILAR, S. (1997): *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza Universidad.
- AGUILAR, S. y SLOCOCK, B. (1997): «El reto medioambiental en la Europa Oriental: Las lecciones de Occidente», *Gestión y Administración Pública*, núm. 6.
- ALLENDE, J. (1995): «Desarrollo sostenible. De lo global a lo local», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, núm. 104, pp. 267-281.
- ALLUN, P. (1995): *State and Society in Western Europe*, Cambridge, Polity Press.
- CEPAL (1987): *Resúmenes de Documentos sobre Planificación y Medio Ambiente*.
- CLUB DE BRUXELLES. (1992): «L'Environnement dans le Marche unique europeen», Vol. 1, pp. 61-63.
- ESCOBAR GÓMEZ G. (1994): «Evaluación de Impacto Ambiental en España: resultados prácticos», *CyTET*, II (102), pp. 585-593.
- FONT, N. (1996): *La europeización de la Política Ambiental en España. Un estudio de implementación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental*, Universidad Autónoma de Barcelona.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1976): «Problemas ecológicos de la conservación del medio ambiente», en AA.VV. *Conservación del medio ambiente*, Revista de la UCM., vol. XXV, núm. 105, pp. 165-173.
- OCDE (1989): *L'Evaluation Monétaire des Avantages des Politiques de l'Environnement*, Paris.
- LÓPEZ LÓPEZ, A. «et alia» (1990). *Introducción a la Sociología Ambiental y del Consumo*, Madrid, Instituto Nacional del Consumo.
- MAESTRE, L. (1992): «Política Medioambiental en España. Estado y Autonomías», en *Revista 3Economía4*, núm. 14, pp. 58-62.
- MARIÑO, F. M. (1993): «La configuración progresiva de la Política Medioambiental Comunitaria», C.E.C., pp. 799-835.
- NAREDO, J. M. (1987): La economía en la evolución, Siglo XXI.
- REHBINDER, E. y STEWART, R. (1985): «Environmental protection policy», vol. 2., en AA.VV. *Integration through*, Nueva York.
- RODRÍGUEZ, F. (1996): «El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración teórica e indagación sobre su práctica», *Eria*, 39-40, pp. 57-73.
- SCIMEMI, G. «et alia» (1988): «Environmental Policies and Anticipatory Strategies», en AA.VV. *Präventive Umweltpolitik*, Nueva York.
- SIMONIS, U.E. (1986): «Los problemas ambientales y su importancia actual», *Rev. Universitas*, vol. XXIII, pp. 169-179.
- (1990): «Reestructuración insdustrial para un desarrollo sostenido: tres puntos de partida», en AA.VV. (1990). *Medio Ambiente y crecimiento económico*, núm. 2, pp. 187-214.
- SOLDEVILLA, E. (1991): «La política medioambiental de la Comunidad Europea», *Rev. Situación*, núm. 2, pp. 163-176.
- VALERIO, E. (1991). *La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España*, Madrid, Ed. Colex.