



DESARROLLO SOSTENIBLE Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Fernando Martínez Salcedo ¹

1. Una reflexión inicial

Sin duda, la propia complejidad del concepto medio ambiente, resultante de una amplia abanico de problemas interrelacionados, lleva necesariamente a considerar de manera global cuestiones de muy diversa naturaleza.

Las administraciones públicas de todo el mundo iniciaron respuestas sectorializadas a los problemas ambientales pero la misma inercia de los acontecimientos ha ido imponiendo, no sin lógicas reacciones, organizaciones cada vez más integradas y dotadas técnicamente.

La necesidad de intervenir en la degradación ambiental deriva inicialmente en la progresiva implantación del principio de integración de la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo económico. Principio repetido en las décadas de los años 70 y 80 del siglo pasado en casi todos los foros internacionales, desde la Declaración de Estocolmo y muy claramente reflejado en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) publicado en 1987, del que reproducimos los siguientes puntos: "11. Hasta hace poco, el planeta era un vasto mundo donde las actividades humanas y sus efectos se distribuían en netos compartimentos dentro de las naciones, los sectores (energía, agricultura, comercio) y amplias esferas de interés (medio ambiente, economía, problemas sociales). Estos compartimentos han empezado a desaparecer. Esto vale para las varias crisis mundiales que han sido motivo de preocupación del público, en especial en el decenio pasado. No se trata de crisis separadas: crisis del medio ambiente, crisis del desarrollo, crisis de la energía. Son todas una sola crisis."

"15. Estos cambios conexos han entrelazado de varias nuevas maneras la economía y la ecología mundiales. En el pasado nos preocupábamos de los efectos del crecimiento económico sobre el medio ambiente. Ahora nos vemos obligados a preocuparnos de la presión ecológica -el deterioro de los suelos, las aguas, la atmósfera y los bosques- sobre nuestras perspectivas económicas. En el pasado más reciente nos hemos visto obligados a hacer frente a un notable aumento de la interdependencia económica de las naciones. Y ahora estamos obligados a acostumbrarnos a una creciente interdependencia ecológica entre esas mismas naciones. La ecología y la economía se entretajan cada vez más -en los planos local, regional, nacional y mundial- hasta formar una red inconsútil de causas y efectos."

¹ Fue Director General de Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1986-1990). Presidente de la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía (1991-1994) y Consejero Delegado de la Empresa Pública de Gestión Medioambiental, S.A. EGMASA (1997-2001). Actualmente es Presidente de la Asociación Observatorio Ambiental de Andalucía.

“27. Está en manos de la Humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general, la pobreza no es un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo.”

“30. Pero, en último término, el desarrollo duradero no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los programas tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes tan bien como con las futuras. Al contrario, será preciso hacer selecciones penosas. Por ello, en último análisis, el desarrollo duradero deberá apoyarse en la voluntad política.”

Las administraciones públicas españolas de medio ambiente se conformaron en este escenario ideológico. En un contexto de acentuar la intervención sobre los factores de contaminación y de degradación ambientales, de incorporar a España a las instituciones y políticas internacionales y de estructurar una actividad pública para dar servicio a las necesidades de los ciudadanos.

En nuestro país, la salida de la dictadura franquista añadió un elemento singular más a la conformación y evolución de las administraciones públicas de medio ambiente.

Era necesario estructurar el Estado y sus instituciones, superar el notable déficit de participación social, tecnificar la función pública y promover la autonomía y la descentralización de las regiones y los municipios.

Acometer los problemas ambientales desde una casi inexistente administración pública predemocrática, en un contexto de crecimiento económico desordenado e incapaz de generar los recursos disponibles para la protección del medio ambiente, ha supuesto en los últimos treinta años una dificultad adicional en la orientación española al desarrollo sostenible.

Se trataba y se trata -ni más ni menos- de estructurar un aparato público capaz de incidir en las disfunciones ambientales generando oportunidades de nueva actividad económica



y empleo, produciendo de hecho una reorganización del aparato y de las funciones productivas y una reorientación de la cultura ciudadana en defensa de los recursos ambientales y del patrimonio natural.

2. La evolución

Pueden distinguirse hasta cinco etapas en el planteamiento organizativo del medio ambiente en España.

a) La primera llega hasta el año 1960, y en ella nuestro esquema orgánico responde, en el plano horizontal, al más puro principio de especialización por sectores, consecuente con el tradicional criterio (estrictamente sectorial) de reparto de tareas entre los distintos departamentos ministeriales o unidades administrativas de cada uno de ellos, bien entendido que aquella especialización no se corresponde con los distintos elementos del medio ambiente (en cuyo caso se hubiera logrado al menos la unidad de acción por sectores ambientales), sino que viene referida a las estructuras administrativas existentes y determinadas por la especialización de los cuerpos de funcionarios que las controlan.

Esta correlación de sectores ambientales, unidades administrativas, cuerpos especiales de funcionarios y carreras técnicas universitarias no debería plantear ningún problema e incluso hasta sería lógica, si los dos extremos de la cadena fueran totalmente coincidentes. Al no existir la debida correlación entre la problemática plurisectorial de medio ambiente y la pluridisciplinariedad del saber científico que la estudia, el esquema organizativo basado en la especialización funcional con monopolios de sectores necesariamente multidisciplinarios, resultaba inadecuado.

No cabe duda que en este primer momento no se puede hablar ni de coordinación de los diversos sectores ambientales entre sí ni siquiera de coordinación interna en cada sector. A lo más que se llega es, dentro de cada sector, a un múltiple "statu quo" entre las diferentes fuerzas en pugna, con arreglo a las cuales se resuelven los distintos problemas de competencia. En resumen, no hay en esta etapa en materia de medio ambiente ni política global, ni políticas sectoriales, sino a lo más una pluralidad de actuaciones multidisciplinarias.

b) La segunda etapa abarca toda la década de los sesenta y durante ella se generalizan los intentos de coordinación por sectores. No existe todavía una clara conciencia de la temática ambiental en su conjunto, aunque sí la preocupación por aunar las diferentes acciones que inciden sobre cada uno de sus elementos y sectores.

Surgen así, con esta pretensión, gran número de órganos, tales como la Comisión Nacional del Combustible, la Comisión mixta para el estudio de los planes en la zona marítimo-terrestre, la Comisión Asesora de investigación científica, la Comisión Nacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por petróleo, la Comisión Central de saneamiento, la Comisión Nacional de Investigación del espacio, la Comisión Coordinadora de Transportes, la Comisión Interministerial para la protección de los montes contra los incendios, la Comisión Técnica Asesora sobre problemas de contaminación atmosférica de origen industrial, la Comisión Protectora contra radiaciones ionizantes, etcétera.

c) La tercera etapa es la que se inicia en 1970, coincidiendo con el movimiento universal que se generaliza en dicho año, y en ella los distintos elementos del medio empiezan a ser considerados más como partes integrantes de un todo que como sectores con sustantividad propia.

El 29 de enero de 1971 surge tímidamente el primer intento de coordinación global al crearse, en el marco de la Ponencia de Desarrollo regional, un Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente (CIAMA), con la misión de coordinar y promover a escala nacional toda clase de decisiones e iniciativas referentes a la protección general y revalorización del medio ambiente.

El 13 de abril de 1972, dos meses antes de la Conferencia de Estocolmo, se da un paso adelante al crearse la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, integrada por 14 ministros, con el fin de “coordinar y asegurar la unidad de programación de todas las acciones relativas al medio ambiente y la defensa contra la contaminación, correspondiendo su ejecución a los departamentos ministeriales en cada caso competentes”. Simultáneamente se crea, como órgano de trabajo de aquélla, la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), compuesta por 34 miembros, en su mayoría titulares de Direcciones Generales.

La adopción de este esquema de organización supuso un despertar a la consideración del medio ambiente como un todo, y en este sentido tiene el indudable mérito de haber intentado por primera vez la cooperación en dos planos: en el sectorial (tarea que se encomienda a cada uno de los nueve comités especializados de la CIMA que cubren todos tanto los sectores verticales -naturaleza, medio ambiente rural, aguas continentales, aguas marítimas, atmósfera, urbanismo y turismo-, como los horizontales -relaciones internacionales, acción local y sanidad-) y en el general (tarea ésta asignada básicamente al Pleno de la CIMA, en la medida en que en él se integran no sólo los responsables de los sectores antes indicados, sino también los de todos aquellos -hasta un total 34- que ostentan funciones relacionadas con temas ambientales.

Con ello se intentaba impedir la adopción de medidas aisladas, al exigir su canalización a través de un organismo coordinador donde fueran contrastadas por el tamiz de las demás unidades. Y se pensaba que esto podría tener lugar sin necesidad de vencer grandes resisten-



cias, habida cuenta de que la pérdida de libertad de acción de cada sector quedaría compensada con creces con el control que dicho sector ejercía sobre la libertad de acción de los demás.

El sistema, sin embargo, demostró una serie de limitaciones que hicieron que la coordinación fuese mucho más una aspiración que una realidad.

Ante todo, hay que resaltar la no operatividad del máximo órgano responsable en cuanto a “asegurar la unidad de programación de todas las acciones”. Así, la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, integrada por la totalidad de los miembros del Gobierno, a excepción de los titulares de Justicia, Ejército y Marina, reflejaba una generalidad tal en su composición que desdibujó la especialidad inherente a toda Comisión Delegada y, por tanto, que quedase en entredicho la justificación de su propia existencia. El hecho de que desde su creación, en 1972, hasta su disolución, en enero de 1982, no se hubiese reunido una sola vez, demuestra las escasas o nulas posibilidades operativas de un órgano de esta naturaleza.

La consecuencia de ello fue que toda la carga para “asegurar la unidad de programación” recayó no en el órgano inicialmente previsto para ello -la Comisión Delegada del Gobierno- sino en su órgano de trabajo -la CIMA-, órgano que no estaba concebido precisamente para el cumplimiento de dicha tarea y cuyos actos, por tanto, carecían del valor que hubieran tenido los de la Comisión Delegada.

Así, la CIMA difícilmente pudo garantizar la formulación de una política ambiental global. En primer lugar, porque los responsables de las distintas parcelas ambientales que la integraban no hicieron dejación de las facultades programadoras de su Departamento. En segundo lugar, porque aun aceptando que tal caso sucediese espontáneamente, el valor de los acuerdos de la CIMA carecían de toda fuerza vinculante, con lo que la eficacia de la coordinación, tanto en la fase de programación como en la de ejecución, quedaba supeditada a la voluntaria aceptación por los miembros interesados.

d) Una cuarta etapa puede considerarse la que se abre a comienzos de la segunda mitad de 1977 -ya en la etapa democrática- al promulgarse el Real Decreto de 4 de julio integrando en el recientemente creado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente del Ministerio de la Presidencia. En dos disposiciones orgánicas de 1977 y 1978 se crea la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y se articula ésta en cuatro Direcciones Generales: la de Urbanismo, la de Ordenación y Acción Territorial, la de Arquitectura y Vivienda y la del Medio Ambiente.

En estas disposiciones se plantea la necesidad de informar la política de infraestructuras con criterios de ordenación territorial y de enfocar los problemas de medio ambiente, así como que el carácter horizontal interdisciplinario de ambos temas hubiera requerido la creación de una Secretaría de Estado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, aunque consideraciones de austeridad económica relegaban por el momento esta posibilidad.

Los criterios utilizados para definir las funciones correspondientes a las Subsecretarías y Direcciones Generales tienen el carácter no de actividades sectoriales, sino de embrión de organismos con efecto interdepartamental, a la espera de que las circunstancias adecuadas permitieran su desarrollo.

Dentro de esta línea estaría el Real Decreto de julio de 1985 de reestructuración del MOPU, en cuyo artículo 10 se dice que corresponde a la Dirección General del Medio Ambiente:

- La elaboración de proyectos de legislación básica en materia de medio ambiente, así como su desarrollo en el ámbito de sus competencias.
- La elaboración de planes ambientales de ámbito nacional y el impulso y coordinación de actuaciones integrales para la protección del medio ambiente.
- La elaboración de metodologías para las evaluaciones de impacto ambiental.
- La elaboración y desarrollo de los programas de educación e información ambientales de interés nacional.
- El establecimiento de cauces de participación para la contribución de personas y grupos especializados en la elaboración de criterios de política ambiental.
- El desempeño de las funciones relativas a la planificación y distribución en las comunidades autónomas de las subvenciones y beneficios previstos en la legislación vigente en materia de medio ambiente.
- La relación en coordinación con la Secretaría General Técnica del Departamento y a través de los órganos de acción exterior del Estado con Organismos Internacionales.
- La difusión de actividades y la preparación de publicaciones en materia de medio ambiente, en coordinación con la Secretaría General Técnica del Departamento.
- Las funciones derivadas del ejercicio de la Secretaría General de la CIMA.

e) Por último, la quinta etapa dentro de esta reseña histórica se abre en 1986. Y la evolución de los acontecimientos en el devenir de la administración pública española en medio ambiente se acelera dentro de un marco de características específicas.

Por un lado, España se incorpora a las Comunidades Europeas el 1 de enero de ese año. La necesidad de adecuar nuestras políticas y de trasponer más de cien directivas y reglamentos comunitarios en medio ambiente obligará a un dinamismo inusual en la administración ambiental.



El trabajo legislativo se complementa con una tarea intensiva asociada a la incorporación de la Administración española a las estructuras de la Unión Europea: Consejo de Ministros, grupos técnicos de la Comisión, análisis semanal de los temas de medio ambiente en el Comité de Representantes Permanentes...

La actividad se extiende hasta el ejercicio de la primera Presidencia española del Consejo de Ministros de la UE. Durante el primer semestre de 1989 España desarrolla esta tarea y se aprueban, entre otras cuestiones, la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente, el Programa de Desarrollo Regional y Medio Ambiente (ENVIREG), las directivas de grandes instalaciones de combustión y de limitación de emisiones de vehículos, el compromiso comunitario relativo a los gases de efecto invernadero y de protección de la capa de ozono y la declaración acerca de la conservación de la cubierta vegetal. España, en sus funciones de presidencia comunitaria, articula la posición de los entonces 12 estados miembros en el Convenio de Basilea sobre movimientos transfronterizos de residuos tóxicos y peligrosos y en el protocolo de reducción de óxidos de nitrógeno procedentes de instalaciones industriales.

En segundo término, se consagra el carácter horizontal y de intervención global de la Dirección General de Medio Ambiente a través de normas como la de evaluación de impacto ambiental que establece que a efectos de la Administración del Estado, el órgano ambiental será dicho Centro Directivo.

En tercer lugar, completados los Decretos de Transferencias a las Comunidades Autónomas, se articula a finales de la década de los 80 la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y se estabilizan las reuniones de trabajo de Directores Generales y los comités técnicos entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas.

En cuarto lugar, y en el ámbito interno de la Administración del Estado, desaparece la CIMA y las cuestiones de medio ambiente se integran en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Esta incorporación permite la aprobación del primer Plan Nacional de Residuos Industriales y la elaboración del Plan Nacional de Medio Ambiente como instrumento de identificación de los problemas, de las estrategias de intervención pública y de los instrumentos y medios para llevar aquéllas a buen término.

En sólo seis años, la Dirección General del Medio Ambiente (de 1990 a 1996) se transformó en Ministerio de Medio Ambiente pasando por las fases de Secretaría General y de Secretaría de Estado.

3. Algunas oportunidades perdidas

En el camino descrito hay algunas oportunidades que se pierden en el sentido de mejorar la administración ambiental española.

A finales de 1989 es ya posible realizar un balance del semestre de la Presidencia española del Consejo de la UE en lo referente a la capacidad organizativa y funcional de la Administración del Estado.

Las deficiencias son, en este sentido, notables. Por una lado, atender las funciones de la Presidencia significó un esfuerzo en la débil estructura de la Dirección General de Medio Ambiente a pesar de la casi duplicación de efectivos humanos que se produjo en aquel momento. Y el trabajo comunitario desplazó a un segundo plano la articulación de un escenario sólido de relación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

En los meses de finales de 1989 se elabora en la Dirección General el diseño de una Secretaría de Estado de Medio Ambiente incorporando las competencias estatales de calidad de aguas y de conservación de la naturaleza. La renuncia a impulsar esta organización es una oportunidad perdida que dilata en el tiempo la efectiva implantación de un modelo organizativo similar al del resto de los países europeos.

Este esquema administrativo incorporaba la creación de un Sistema Nacional de Medio Ambiente a través de un Instituto Nacional con participación de las Comunidades Autónomas. Esta opción hubiera significado la integración de algunos elementos básicos de una secuencia racional que abarca la participación en la Unión Europea hasta las competencias autonómicas de gestión ambiental. El Instituto habría permitido el trabajo técnico común para la elaboración y concentración de la información ambiental y, por tanto, habría dibujado una correcta articulación de la voluntad del Estado en las posiciones españolas en la construcción de las políticas comunitarias. Nuestro proceso es todavía hoy ineficiente: la contribución española a la definición de las políticas europeas se realiza con una escasa incorporación del conocimiento que aportaría la gestión realizada por las administraciones autónomas; la Administración general del Estado traspone en normativa básica las directivas comunitarias con un grado alarmante de generalidad que obliga a las administraciones territoriales a su mejora o complementación o dificulta -en contenidos o plazos- la ejecutividad de la normativa europea.

El Instituto, en definitiva una estructura compartida, habría posibilitado un flujo constante de información, criterios de gestión y de articulación de posiciones basado en la cooperación interinstitucional efectiva y habría elevado la capacidad y el tono de las políticas ambientales desarrolladas por el conjunto de las administraciones públicas españolas.

Pero hay más oportunidades perdidas. La tardía incorporación de competencias de naturaleza y de aguas dentro de la estructura de la administración de medio ambiente ha



generado tensiones innecesarias en la planificación y gestión de los recursos hídricos y en la articulación territorial de los parques nacionales. La cristalización de posiciones de enfrentamiento se ha producido en buena medida por el distanciamiento de ambas áreas de gestión con respecto a una política ambiental integrada en dos etapas de organización administrativa que podríamos calificar al menos de exóticas, primero bajo la forma de una Secretaría de Estado para las políticas de agua y medio ambiente y más tarde como Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda.

La creación en 1996 del Ministerio de Medio Ambiente significó sobre el papel la formalización por primera vez en la administración española de un marco integrador y la dotación de un instrumento para incorporar la política ambiental en el conjunto de las políticas del Estado, y, a la vez, hacer que éstas respondiesen a los intereses públicos de protección del medio ambiente. Sin embargo, la evolución del Ministerio ha estado más dirigida a la publicidad que a la efectividad, y ha contado con un elemento negativo de amplio alcance: nada se ha realizado en estos siete años para articular una política nacional de medio ambiente.

Por último, en este apartado de oportunidades perdidas hay que destacar la falta de continuidad de los trabajos de la Comisión de las Cuentas Nacionales del Patrimonio Natural. Este organismo que comenzó su andadura a mediados de los años 80 tenía como fines la integración del medio ambiente, sus recursos y potencialidades, en la Contabilidad Nacional. La simple realización de balances de oportunidad, de análisis y valoración de alternativas, de cuantificación de los déficit ambientales, de asignación de inversiones públicas y de estimación de inversiones privadas habría permitido, de haber continuado su labor, una clara organización de la actividad y la intervención administrativa en el medio ambiente de nuestro país.

4. Las Comunidades Autónomas

Las Administraciones autonómicas reprodujeron, con carácter general, la organización del medio ambiente en el Estado. Según fueron asumiendo los trasposos de funciones y servicios en materia de medio ambiente de los diferentes Departamentos Ministeriales, fueron asignando estas funciones en las distintas Consejerías receptoras, como Ordenación del Territorio y Obras Públicas, Agricultura, Industria o Sanidad.

A mediados de los años 80, la mayoría de las Comunidades Autónomas contaban con una Dirección General del Medio Ambiente, dependiente orgánicamente de la Consejería de Obras Públicas o de Política Territorial o de Ordenación del Territorio y Urbanismo, según los casos.

Algunas Comunidades Autónomas, Andalucía en primer lugar, crearon Agencias de Medio Ambiente reuniendo competencias medioambientales interdisciplinares y ejerciendo funciones de coordinación de la política medioambiental de la Comunidad Autónoma.

El modelo orgánico tenía deficiencias notables en la integración de las políticas medioambientales básicas. A modo de ejemplo, Andalucía tenía competencias forestales asignadas a la Agencia de Medio Ambiente en el ámbito de los espacios protegidos y a la Consejería de Agricultura y Pesca en el resto del territorio. Y las competencias sobre el agua radican en la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Esta situación se reproduce en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas españolas.

En la actualidad, la estructura organizativa autonómica de medio ambiente se ha orientado a la creación de consejerías con ligeros matices; el medio ambiente como única función pero con deficiencias en la integración de sectores relevantes o la agrupación en consejerías de doble utilidad, singularmente en agricultura (es el caso de Extremadura) o en ordenación del territorio como lo ha sido hasta ahora la situación en Cantabria.

La evolución más notable se ha llevado a cabo en Cataluña donde la creación de la primera Consejería autonómica impulsó una red de organismos dependientes de ella de enorme utilidad y eficacia administrativas, especialmente la Junta de Residuos y, más recientemente, la Agencia Catalana del Agua.

5. Apuntes de organización administrativa para el desarrollo sostenible

Al margen de los modelos y de su lenta pero constante evolución en un sentido positivo, cabe reseñar algunos elementos que identifican una gestión administrativa orientada al desarrollo sostenible como paradigma de las sociedades del siglo XXI.

En primer lugar, se hace necesario solventar una cuestión básica. La intervención administrativa se ha ido reduciendo en todas las esferas de actividad. Términos como desregulación, comprobación a posteriori, autoresponsabilización, sustitución de las actuaciones de autorización por capacidad de información a las iniciativas públicas y privadas han ido componiendo un esquema más reducido de presencia de procedimientos y trámites administrativos previos y una articulación más basada en la capacidad de servicio requerida por la rapidez e inmediatez de las iniciativas de actividad y desarrollo económicos.

La articulación en cierta manera tardía de las administraciones ambientales ha generado un corpus de doctrina y operativo extremadamente intervencionista y lento en relación a la velocidad que tiene el desarrollo.

La reflexión que debe hacerse es la de la simplificación de los trámites ambientales porque el ritmo que imprimen las administraciones ambientales contrasta notablemente con la inmediatez de procedimientos en otras áreas de la administración pública.



La protección efectiva del medio ambiente no puede estar basada en el alargamiento de plazos. El tiempo no aporta más seguridad y fiabilidad a la consideración de los factores ambientales pero introduce incertidumbres y encarece las iniciativas de desarrollo. Se trata de incorporar la información disponible en todos los procesos de evaluación y de intervención pública de proyectos y de sustituir el análisis proyecto a proyecto por diagnósticos de factibilidad que hagan más rápidos -casi automáticos- los procedimientos para salvaguardar el medio ambiente y valorar los efectos ambientales en una consideración articulada de desarrollo sostenible.

La evolución de las administraciones ambientales hacia una organización más interesada en la demora y la paralización de iniciativas es ya una constante en la percepción social. Y ello, es conveniente repetirlo, no es una clara prueba de su elevada conciencia ambiental sino expresión de la impotencia para articular las políticas de medio ambiente en las sociedades modernas.

La distancia que media entre una actividad medioambiental que podríamos calificar de "biologista" y el desarrollo sostenible son evidentes. Como decía en 1987 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo "el concepto de desarrollo duradero implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad actual de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas".

Resulta ilógico y claramente improcedente que las administraciones ambientales trabajen en algunos casos al margen de las prestaciones de la tecnología y de la madurez de la sociedad. Por el contrario, el desarrollo sostenible precisa comportamientos administrativos de mayor rapidez y solidez, más basados en la comprensión de los procesos generales del desarrollo que en la aplicación "biologista" a los análisis de cada elemento aislado.

Hay, en segundo término, un ámbito cada vez más definido de la actuación pública en medio ambiente y en la perspectiva del desarrollo sostenible. Las crisis ambientales que en los años 80 creíamos asociadas al estado de limitación de recursos económicos o a la obsolescencia de las instalaciones industriales son hoy expresión de las oportunidades mal interpretadas de la globalización. El caso reciente del accidente del "Prestige" demuestra, desde la perspectiva de la organización administrativa del medio ambiente, la necesidad de contar con medios técnicos y humanos adecuados para gestionar las crisis. Las medidas estructurales y la homologación a escala mundial de condiciones satisfactorias para impedir o hacer prácticamente imposibles estas situaciones tardarán todavía un tiempo y vendrán determinadas por la profundización de comportamientos globales responsables y por la determinación de la comunidad internacional para que el aumento del riesgo no sea un factor de incremento de la competitividad económica.

Mientras tanto, las administraciones ambientales deben estar en condiciones de dar respuesta a las incidencias ambientales que ponen en peligro recursos económicos y ecológicos de interés general.

Una característica más de las organizaciones institucionales de medio ambiente es la de interpretar y gestionar el territorio desde la perspectiva de las infraestructuras naturales, reconociendo que el fin de la conservación del patrimonio natural y de los elementos ambientales que intervienen en el bienestar y la salud de los ciudadanos es la promoción del desarrollo. Cualquier pérdida funcional de infraestructuras naturales merma la capacidad de proyectar y hacer duradero el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de las sociedades y los ciudadanos.

En este sentido, la conservación de suelos en el sentido del activo más estructurante de las iniciativas económicas y la gestión del agua como elemento condicionante de éstas son elementos irrenunciables de la gestión ambiental desde la perspectiva de lo público.

Y cuáles, nos podríamos preguntar, son los instrumentos administrativos más convenientes para llevar a cabo esta gestión. Posiblemente, la combinación y la multiplicidad de una serie de elementos disponibles.

Es conveniente, sin duda, una consolidación institucional de las políticas de medio ambiente en el conjunto de las políticas gubernamentales a cualquier nivel. Ahora bien, es sobre todo imprescindible una reorientación de las actuaciones administrativas en el sentido anteriormente citado. La creciente sofisticación de los instrumentos normativos provenientes fundamentalmente de la Unión Europea puede incidir negativamente en la comunicación entre la administración del medio ambiente y las sociedades. Esto ha pasado con cierta frecuencia en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y puede reproducirse en las autorizaciones ambientales integridas derivadas de la normativa europea y española de Prevención y Control Integrados de la contaminación (IPPC).

Además de estas consideraciones sobre la estructura ordinaria de los Departamentos de medio ambiente, el reto más importante es el de incorporar estructuras de gestión especializadas y con criterios basados en la eficiencia del ejercicio competencial y de la gestión empresarial. Empresas públicas y agencias de gestión sectorial integradas en el esquema organizativo de los Departamentos de medio ambiente son extremadamente útiles para cooperar con el tejido productivo privado, promover la cooperación al desarrollo, incorporar la incentivación sobre los resultados obtenidos, valorar los recursos en términos económicos y ecológicos y dotar a las administraciones de medio ambiente de una cultura de actuación basada en el riesgo razonable, en el emprendimiento sano de nuevas iniciativas y en el estímulo de gestionar el medio ambiente desde una perspectiva de utilidad y rentabilidad social y económica, es decir, desde la orientación hacia el desarrollo sostenible.



Nada más lejos de esta reflexión que un sector público anquilosado y como dirían los latinoamericanos, “prebendario”. Nada más lejos de estas consideraciones que un sector público empresarial dedicado a gestionar expedientes administrativos y a facilitar la ejecución de las actuaciones administrativas.

Como se apuntaba con anterioridad, la articulación de empresas públicas y agencias especializadas en sectores de interés ambiental permite sumar esfuerzos de inversiones y de capacidad técnica en el cumplimiento de los objetivos públicos y provoca la correcta gestión del conocimiento para satisfacer las necesidades sociales.