



**Instituto Juan March**

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

**Juan March Institute**

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

## **Políticas medioambientales y diseños institucionales en España y Alemania : la Comunidad Europea como escenario de negociación de una nueva área política**

Author(s): Aguilar Fernández, Susana

Year: 1992

Type: Thesis (doctoral)

University: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, 1992.

City: Madrid

Number of pages: 3 v.

Abstract: Esta obra fue presentada como tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid el día 8 de julio de 1992. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores Juan Díez Nicolás (Presidente), Víctor Pérez Díaz, Ernesto Carrillo, Joan Subirats y Carlos Alba, le otorgó por unanimidad la calificación de Apto "cum laude". Director de Tesis: Wolfgang Streeck. Esta tesis analiza la protección del medio ambiente como política sujeta a un proceso de internacionalización, y en la que la necesidad de expertise ha debilitado los controles democráticos y la asignación de responsabilidades públicas (accountability). El hecho de que la política medioambiental sea cada vez en mayor medida competencia de organizaciones internacionales, y no de los Estados-nación, explicaría su internacionalización. Dentro de estas organizaciones destaca la Unión Europea (UE) que ha encontrado en el medio ambiente una de sus políticas más populares e incuestionadas. Con independencia del ciclo, euro-optimista o euro-pesimista, por el que esté pasando el proyecto comunitario, las encuestas reflejan que los ciudadanos europeos adscriben gran importancia y legitimidad a la actuación de la UE en esta materia. Tal vez por ello, los distintos países miembros hayan aceptado que la Comunidad intervenga activamente —hasta límites que serían discutibles incluso en Estados federales— en una política que, al no quedar recogida en los tratados fundacionales, carecía de base legal. A pesar de su popularidad la política medioambiental es objeto de frecuente confrontación entre los distintos Estados miembros debido, principalmente, a diferencias acerca de prioridades y gasto. Esta situación se refleja generalmente en una tensión entre los países más prósperos del norte de la Comunidad, que persiguen una protección rigurosa (y costosa) del medio ambiente y centrada en medidas de control de la contaminación industrial, y los más pobres del sur, que defienden una aproximación más laxa ante esta tema así como la redefinición de la agenda europea en torno a problemas de distinta índole. Como el norte (principalmente Alemania) ha conseguido tradicionalmente determinar esta agenda y "exportar" sus prioridades al resto de los países comunitarios, el sur (principalmente España) exige como contrapartida financiación para sufragar los gastos asociados a la

política medioambiental —esto se reflejó en la disputa en torno a la creación del fondo de cohesión en el Tratado de Maastricht. Además de su progresiva "internacionalización", la protección medioambiental constituye un excelente ejemplo de política pública en el que el alto grado de expertise que acompaña a su elaboración hace difícil el establecimiento de controles democráticos y la asignación de responsabilidades públicas. El hecho de que la industria sea la principal responsable de la aplicación de la política, así como que se relación con los expertos en la materia sea de tipo simbiótico, explicaría que este grupo de interés haya conseguido tener una presencia constante, y decisiva, en todo el proceso de decisión. El tecnicismo imperante en este área de gestión contribuye a justificar, además, la naturaleza cerrada, opaca, y excluyente de este proceso decisorio: los grupos de expertos que elaboran normas y estándares que luego pasan a formar parte del corpus legislativo y a tener, por lo tanto, carácter vinculante, se reúnen normalmente en comités que escapan al escrutinio público y al control de las instituciones representativas. A pesar de que ésta es la situación general que caracteriza a la política medioambiental, existen diferentes pautas de relación entre el gobierno y la industria que dependen del país en cuestión. En algunos casos, las autoridades públicas y las asociaciones industriales cooperan en la elaboración y aplicación de la política, siguiendo tradiciones de gobierno privado y prácticas de limitación de la intervención estatal (Alemania), mientras que, en otros casos, son los agentes públicos los que tienden a monopolizar todo el proceso (España).

---

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

**Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones**

---

SUSANA AGUILAR FERNÁNDEZ

**POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES Y  
DISEÑOS INSTITUCIONALES  
EN ESPAÑA Y ALEMANIA:  
LA COMUNIDAD EUROPEA  
COMO ESCENARIO DE NEGOCIACIÓN  
DE UNA NUEVA ÁREA POLÍTICA**

MADRID  
1 9 9 3

---

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales



Castelló, 77. 28006-Madrid

Esta obra fue presentada como tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid el día 8 de julio de 1992. El Tribunal, compuesto por los Profesores doctores D. Juan Díez Nicolás (Presidente), D. Víctor Pérez Díaz, D. Ernesto Carrillo, D. Joan Subirats y D. Carlos Alba, le otorgó por unanimidad la calificación de Apto "*cum laude*".

Susana Aguilar Fernández es Licenciada en Sociología y Doctora por la Universidad Complutense de Madrid, y ha recibido el premio de Memorias de licenciatura del Colegio de Licenciados y Doctores en Ciencia Política y Sociología . Formó parte de la primera promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1989. En el propio Centro elaboró su tesis doctoral, bajo la dirección del Profesor Wolfgang Streeck. Actualmente es Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca.

## **AGRADECIMIENTOS .**

En este apartado me gustaría dar un pequeño tributo a las numerosas personas que han contribuido, de una u otra forma, a la realización de esta tesis doctoral.

En primer lugar quiero expresar mi agradecimiento a Victor Pérez Díaz y a Wolfgang Streeck.

Victor, como director del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) del Instituto Juan March, me animó a solicitar una beca en este Instituto sugiriéndome, posteriormente, la política medioambiental como tema de mi tesis.

Wolfgang Streeck, profesor del CEACS, ha sido un inmejorable director de tesis pues siempre, en nuestra abundante relación epistolar, ha estado dispuesto a resolver mis dudas y problemas, a proporcionarme valiosas sugerencias, y a presentarme a gente relacionada con mi investigación. De él quiero mencionar su gran disponibilidad, a pesar de la distancia que nos separaba, para trabajar conmigo codo a codo -ya fuera en Berlín en 1990 o en Madrid en 1991- y su permanente optimismo con respecto al desarrollo de la tesis.

Dentro del Instituto Juan March ha habido mucha gente, a lo largo de estos dos últimos años y medio, que, de distinta forma, me ha prestado ayuda en la realización de mi trabajo: Marianne Braun me hizo ver la relevancia del problema medioambiental y me dio dos manuscritos suyos sobre el tema; Modesto Escobar y

Joaquín López-Novo han leído distintos borradores de mi trabajo, comentándolos conmigo en numerosas ocasiones; Juan Linz, Peter Hall, Suzanne Berger, Robert Fishman, Carlos Weissman, Akos Roña, Peter Katzenstein, José Antonio Herce, y José Diez Medrano, han discutido también conmigo el proyecto de tesis.

También quiero mencionar muy especialmente a mis compañeros de estudios que, en el transcurso de nuestros "research in progress", han hecho comentarios de gran utilidad para la mejora de distintos capítulos de mi tesis. Todavía dentro del Instituto quiero dar las gracias, por último, a Ana, Jacky, Rafael, Odilo, y al estupendo personal de la biblioteca: Martha, Almudena, y Jesús.

Fuera del Instituto Juan March he conocido también a muchas personas que, de forma desinteresada, me han apoyado en la realización de mi investigación. Aunque en esta sección de agradecimientos he procurado transcribir una lista completa de todas ellas, quiero destacar mi agradecimiento especial a Liam Cashman, Helmut Weidner, José Luis del Val, Teresa Estevan, y Juan Espadas.

Las personas con las que he mantenido entrevistas en España son: José Muro, Manuel Matesanz, José González, Pedro de Pablo, y Carmen Casal (de la DGMA, posteriormente SGMA, del MOPU); Carmen de Andrés, María del Mar Blázquez, González Amo, y Carlos González (del MINER); Fernández Castaño (de la Secretaría de Estado de las Comunidades Europeas); Antonio Magariños (del INAP) ; José Antonio Gallego (del Instituto de Prospectiva) ; Juan Diez Nicolás (de la Universidad); Juan José Otamendi, Maribel

Martínez, y Cristina Madariaga (de la CC.AA vasca); Josep Simó, Emili Dragone, Oriol Puig, José Ramón Taure, y Luis Gode (de la CC.AA catalana); Andrés Sánchez (de la CC.AA madrileña); Juan Espadas (de la CC.AA andaluza); Lucio Pita, y Jorge Tinas (del Ayuntamiento de Madrid); José Luis del Val, y Alberto Muñoz (de la CEOE); José María Vizcaino, y Jon Bilbao (de Confebask); Francisco Vaierà (de Fomento del Trabajo Nacional); Juan José Meca, y Alfonso Mon (de FEDEQUIM); Santos Cuadros, y Concha Moreno (de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid); Ángel del Castillo, Teresa Estevan, Katia Cocerá, y Juan Iglesias (de los partidos políticos); Alfonso del Val, y Jorge Riechmann (del movimiento ecologista).

En Alemania debo especial gratitud a Helmut Weidner del Wissenschaftszentrum de Berlín; Monika Brach, Joachim Wuttke, Jochen Hucke, Gotthold Alexander, y H. Rescher (de la Oficina Federal del Medio Ambiente en Berlín); a Eberhard Bohne, Edda Muíler, Volker Hoffmann, Herr Walter, Herr Krauss, y Herr Rummler (del Ministerio del Medio Ambiente en Bonn), y a personas vinculadas al sector industrial como Herr von Holleben. También quiero mencionar a Walter Oertel, que me explicó algunos conceptos del derecho alemán y me puso en contacto con expertos en legislación medioambiental.

En Bruselas, quiero resaltar la ayuda de mi amigo Liam Cashman así como de sus compañeros dentro de la DG XI: Ludwig Kramer, Stief-Tauch, Ana Magramer, Antonio Troya, e Isabel Alvarez. También tuve contactos, gracias a José Antonio Herce, con la Célula de Prospectiva dentro de la Comisión, y pude

entrevistar a David Wright. Los encargados del tema medioambiental de las embajadas española (Hilario Domínguez) y alemana (R. Krapp) ante la CE, así como un representante del Comité Económico y Social (Francisco Ceballo), me prestaron asimismo una inestimable ayuda durante mi estancia en Bruselas.

También quiero dejar constancia de mi agradecimiento a mi ponente y antiguo tutor de cursos de doctorado, Rafael Bañón.

Fuera del mundo relacionado estrictamente con el desarrollo de mi tesis, quiero expresar mi gratitud a mi novio, Michael Beck, que me ayudó a traducir textos del alemán y a transcribir la bibliografía. Gracias también a mis padres y a mi hermana Paloma, que me han aportado su incondicional apoyo hasta el final de la tesis. Mis amigos, por otro lado, también merecen una mención por haber soportado mis continuas y recurrentes referencias a un trabajo que me ha "sorbido totalmente el seso" durante dos años y medio. Un recuerdo también a Kai Ulmer y a Lore Schächtele, mis compañeros de andanzas en Berlín y Bonn, respectivamente.

## LISTA DE ABREVIACIONES.

AHV: Altos Hornos de Vizcaya.

AMA: Agencia de Medio Ambiente.

AUE: Acta Única Europea.

BDI: Asociación Federal de la Industria Alemana ("Bundesverband der deutschen Industrie") .

BIMA: Boletín Informativo del Medio Ambiente. BMI: Ministerio Federal del Interior ("Bundesminister des Innern") .

CC.AA: Comunidad Autónoma.

CDP: Célula de Prospectiva ("Cellule de Prospective").

CE: Comunidad Europea.

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CEFIC: Confederación de Industrias Químicas de la CE. CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales. CEOTMA: Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. CIAMA: Comité Interministerial para el Medio Ambiente.

CES: Comité Económico y Social.

CFCs: Clorofluorocarbonos.

CIMA: Comité Interministerial del Medio Ambiente.

CONFEBASK: Confederación de Empresarios Vascos.

COREPER: Comité de Representantes Permanentes. D: Decreto.

DBO: Demanda Biológica de Oxígeno. DGMA: Dirección General de Medio Ambiente. DIN: Instituto Alemán para la Estandarización ("Deutsches

Institut für Normierung") .

DIR: Directiva.

EFTA: Economie Free Trade Association.

EMGRISA: Empresa para la Gestión de Residuos Industriales.

ENCE: Empresa Nacional de Celulosa. EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica. FEDEQUIM: Federación de Industrias Químicas de Cataluña. FEDER: Fondo de Desarrollo Regional.

FEIQUE: Federación de Industrias Químicas Españolas.

FEOGA: Fondo de Desarrollo Agrario. FSE: Fondo Social Europeo. ICG: índice de Calidad General.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública. IRYDA: Instituto para la Reforma y el Desarrollo Agrario. LGMA: Ley General del Medio Ambiente. MINER: Ministerio de Industria y de Energía. MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes. MOPU: Ministerio de Obras Públicas. PAM: Plan de Acción Medioambiental. PCBs: Policlorobifenilos. PSA: Planes de Saneamiento Atmosférico. PYMEs: Pequeñas y Medianas Empresas. RD: Real Decreto. RSU: Residuos Sólidos Urbanos. SGMA: Secretaría General de Medio Ambiente. TJE: Tribunal de Justicia Europeo. TÜV: Centro de Vigilancia Técnica ("Technische Überwachung

Verein"). UBA: Oficina Federal del Medio Ambiente ("Umweltbundesamt<sup>11</sup>).

VCI: Federación de Industrias Químicas en Alemania ("Verband der chemischen Industrie"). VDI: Asociación de Ingenieros Alemanes ("Verein der deutschen Ingenieure"). ZAC: Zona de Atmósfera Contaminada.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

La elección de la política medioambiental como objeto de estudio de esta tesis doctoral responde básicamente a dos razones. La primera razón es de tipo global, y se refiere a la importancia intrínseca del medio ambiente como problema ligado no sólo a la calidad de vida sino, principalmente, a su misma continuidad. La segunda razón es más específica, y se refiere a la importancia de la protección medioambiental como tema que proporciona una excelente oportunidad para el análisis de la pauta de relación que se establece entre el gobierno y la industria en una determinada área política.

Todavía hoy puede escucharse que el tema medioambiental es un asunto de moda entre gente acomodada que desconoce las necesidades más acuciantes de la vida cotidiana; este argumento que, llevado a sus extremos, defendería que la existencia de agua y aire puros, el tratamiento controlado de los residuos, o la protección de los espacios naturales y de las especies animales y vegetales, constituyen un lujo relevante solamente para ciertos sectores de la población, ha perdido definitivamente su sentido, si es que lo tuvo alguna vez. La enorme degradación medioambiental de los países de economía planificada, dentro del anterior área de influencia soviética, está comenzando a ser conocida ahora tras la caída del comunismo y es sólo un ejemplo, entre muchos, de expoliación de la naturaleza. Algunas consecuencias de esta expoliación son: la aparición de nuevas enfermedades y

anormales tasas de mortalidad infantil en zonas de atmósfera viciada; la contaminación de extensas superficies de tierra que quedan inservibles para la agricultura, ganadería, o silvicultura; y el deterioro de la calidad medioambiental de ríos y lagos, que agrava el problema de abastecimiento de agua potable a determinados núcleos de población. Si nos alejamos del hemisferio norte y echamos un vistazo a los países subdesarrollados y en vías de desarrollo del hemisferio sur, el panorama no es más alentador pues únicamente cambia la naturaleza de los problemas, no su gravedad: la desertificación y la continua deforestación conducen a una situación crónica de escasez de agua, mientras que la importación de residuos y la autorización para la instalación de industrias de riesgo y obsoletas ponen en peligro continuo la seguridad de la población y el equilibrio ecológico. Si a todos estos problemas añadimos, además, fenómenos de dimensión planetaria como el efecto invernadero, o la disminución de la capa de ozono, la situación del medio ambiente no puede ser más desoladora. Por ello, y aunque muy frecuentemente se acuse a los grupos ecologistas y a ciertos expertos de fatalismo injustificado a la hora de enjuiciar estos temas, parece necesario un cierto grado de tremendismo que despierte la sensibilidad de la población sobre la degradación medioambiental.

De todos modos, junto a las labores de denuncia debe realizarse un mayor esfuerzo por investigar el problema medioambiental. Las ciencias sociales llevan en este tema un

considerable retraso con respecto a las ciencias naturales cuando, en realidad, las relaciones entre el estado del medio ambiente y determinados factores de tipo político, social o demográfico, son prácticamente desconocidas todavía en nuestros días. En este sentido, el presente trabajo aspira a contribuir a la investigación medioambiental centrándose en el estudio de las políticas de protección del medio ambiente, a través del análisis de la pauta de relación entre sus principales actores y de la red de organizaciones existente en este área política.

Este enfoque plantea el tema general de la influencia del sistema de intermediación de intereses en la elaboración y ejecución de las políticas públicas; más concretamente, el tema podría formularse de la siguiente forma: ¿cómo influye el modelo de relación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental de un determinado país?; ¿es este modelo de relación, que configura una tradición institucional a nivel nacional, más importante a la hora de explicar el desarrollo de la protección del medio ambiente que otros factores como el área política?, ¿o condiciona el área política, por sus características y conjunto de contingencias ("Sachzwänge"), los cursos de acción que tienen lugar en la política medioambiental?. 1 • El Área Política: Definición y Características de la

#### Política Medioambiental.

La política medioambiental puede definirse como el conjunto de actividades públicas y privadas que persiguen corregir y prevenir la contaminación, restaurar y preservar

el equilibrio de los ecosistemas y habitats, y promover el uso equilibrado y eficiente de los recursos naturales. Según esta definición la política medioambiental abarcaría los siguientes campos: el control de la contaminación atmosférica, de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, del suelo, acústica, y de la causada por productos químicos; la gestión de los residuos urbanos, agrícolas e industriales; la protección de la flora y la fauna; la planificación territorial y silvícola; la utilización racional de los recursos; el fomento de las energías limpias y alternativas; y las campañas de sensibilización y educación medioambiental. El gran número y la variedad de campos que cubre la política medioambiental obligan a una selección del objeto de estudio y, por ello, el presente trabajo se referirá a las políticas de control de la contaminación de origen industrial y, más concretamente, a las políticas de control de la contaminación atmosférica, fluvial, y de gestión de los residuos industriales. De esta forma, el término política medioambiental, que aquí se utiliza por mor de un afán simplificador, hay que entenderlo como política de control de la contaminación en estos tres campos.

La selección de la política de control de la contaminación de origen industrial responde a dos factores:

- el interés por analizar la relación entre el gobierno y la industria, que enmarca la elaboración y ejecución de la política medioambiental, y
- la constatación de que la industria es actualmente una de

las mayores fuentes de contaminación, sobre todo en términos de la toxicidad y peligrosidad de la polución que genera<sup>1</sup>.

Dentro de este área política se han elegido los campos de la contaminación atmosférica y de las aguas continentales porque cuentan ya con una tradición en la política medioambiental que permite analizar, con cierta amplitud temporal, la relación entre el gobierno y la industria. El tercer campo, el de la gestión de los residuos industriales, se ha elegido porque es imprescindible para enjuiciar el éxito o el fracaso de la política medioambiental ya que ejemplifica a la perfección el fenómeno conocido en este área política como traslación de problemas; este fenómeno alude al hecho de que las medidas de descontaminación (del aire y de los ríos, por ejemplo) trasladan generalmente la polución a otro campo, pero no la eliminan, pues inciden y agravan el problema del tratamiento y eliminación de los residuos<sup>2</sup> [Cuadro A] . Los otros campos de la política medioambiental, o bien no reúnen estas características de tradición o de traslación de problemas, o bien presentan otros inconvenientes: el control de la contaminación del suelo, por ejemplo, es un campo que, al haber sido objeto tardío de consideración, está poco desarrollado; la contaminación por productos químicos tiene una extensión tal que requeriría un estudio monográfico; la contaminación marina es un problema que se aborda básicamente a través de tratados internacionales y que trasciende, por lo tanto, las específicas políticas de cada país; la contaminación acústica, finalmente, no conlleva problemas de traslación de polución.

La política medioambiental es un área relativamente **nueva** que ha conseguido gran relevancia política en un corto espacio de tiempo. Aunque medidas como el saneamiento de las cuencas de los ríos tienen ya una larga tradición, el corpus principal de la política medioambiental ha comenzado básicamente en los años 70 (control de la contaminación atmosférica y de la gestión de los residuos) y principios de los años 80 (control de la contaminación por productos químicos). A pesar del corto espacio de tiempo transcurrido desde sus inicios, esta política ha adquirido gran importancia convirtiéndose en una prioridad política en muchos países.

La política medioambiental puede ser básicamente caracterizada como un área compleja de carácter **técnico**, en la que los expertos juegan un papel básico y el "expertise" es uno de los principales recursos políticos de los actores intervinientes. La complejidad de este área permite explicar la privilegiada situación que, en términos generales, mantiene la industria en la política de protección del medio ambiente; la industria posee el conocimiento técnico necesario para desempeñar un importante papel en la elaboración y ejecución de esta política y está, además, estrechamente vinculada a los expertos en esta materia. En la política medioambiental el gobierno y la industria son, por lo tanto, los principales actores. Otros actores, como las asociaciones ecologistas, han sido tradicionalmente excluidos de un proceso político que se desarrolla, fundamentalmente, a través de reuniones y negociaciones carentes de publicidad y alejadas del escrutinio público.

La política medioambiental además de ser un área política nueva de naturaleza técnica y **cerrada**, -protagonizada casi en exclusiva por el gobierno y la industria, en detrimento de otros intereses sociales-, se caracteriza también por estar sujeta a un proceso de **internacionalizado**!<sup>3</sup>; este proceso se refleja en que esta política es, cada vez más, un objetivo preferente de las organizaciones internacionales. La explicación de esta internacionalización se relaciona básicamente con el carácter de la contaminación que, al ser un problema transfronterizo, exige medidas supranacionales. Dentro de las organizaciones internacionales con objetivos medioambientales encuentra un lugar destacado la Comunidad Europea (CE).

## 2. El Proceso de Internacionalización y la Lógica de la Comparación: la Política Medioambiental en España y Alemania.

Los sujetos del análisis comparativo tradicional habían sido, hasta ahora, los estados nacionales como entidades autónomas e independientes y con diferentes lógicas de acción; la creciente importancia de las organizaciones internacionales resta validez, sin embargo, a estos estudios centrados exclusivamente en la esfera nacional. Los análisis comparativos actuales tienden, gradualmente, a combinar las esferas nacional e internacional y a dar mayor énfasis a las organizaciones internacionales. Estas organizaciones relativizan la tradicional importancia del estado-nación como entidad independiente y soberana porque:

convierten a los estados, cada vez más, en entidades interdependientes, como resultado de la creación de escenarios políticos y estructuras normativas internacionales comunes a distintos países, y

- promueven la pérdida progresiva de parcelas de soberanía de los estados al apropiarse paulatinamente de distintas políticas que eran asunto exclusivo de los mismos; esta apropiación conlleva una reducción del poder de decisión de los estados que experimentan la creciente dificultad, o casi imposibilidad, de llevar a cabo sus políticas de forma independiente y sin tener en cuenta las obligaciones exigidas por las organizaciones internacionales.

La dificultad que encuentran los estados para emprender, de forma autónoma y unilateral, determinadas políticas encuentra uno de sus mejores ejemplos en el caso de los países comunitarios con respecto al área de la protección medioambiental. La CE es el único organismo de carácter supranacional que puede imponer a sus estados miembros medidas políticas relacionadas con el medio ambiente. Este poder implica que sea "casi inconcebible que un alemán, italiano, holandés o español intenten seriamente entender sus políticas sin [hacer] al menos una referencia a las políticas de sus estados vecinos -aunque sólo sea por el alto nivel de interdependencia y elaboración política común encarnada en la Comunidad Europea" (Schmitter, 1991: pp. 1-2). La pertenencia de España y Alemania a la CE, organismo supranacional con una política propia de protección del medio ambiente, ejemplifica

la internacionalización que caracteriza a este área política y proporciona la lógica del análisis comparado de países tan diferentes y con políticas medioambientales tan dispares.

España y Alemania no son solamente países con distinto nivel de desarrollo económico y con una situación diferente en el contexto internacional<sup>4</sup>, sino que sus políticas de protección del medio ambiente tienen también muy poco en común. España, antes de su adhesión a la CE, carecía de una política medioambiental específica y avanzada mientras que, actualmente, se limita básicamente a transponer la regulación comunitaria, pues la protección del medio ambiente no goza de una alta prioridad política ni social. Alemania, por el contrario, ha tenido desde comienzos de los años 70<sup>5</sup> una política medioambiental específica y avanzada que ha influido, en numerosas ocasiones, en la propia política comunitaria, y que está establecida como objetivo prioritario de la agenda pública. A pesar de estas diferencias, la naturaleza comunitaria de estos dos países permite su comparación como entidades interdependientes sujetas a la misma política medioambiental.

Esta interdependencia introduce otro de los temas básicos de este trabajo: la influencia de las organizaciones internacionales en las políticas nacionales. Este tema se puede concretar, y conectar con las preguntas formuladas anteriormente, de la siguiente forma: ¿cuál es el impacto de la CE en las políticas medioambientales de España y Alemania?; ¿promueve el rasgo comunitario procesos de interdependencia y

difusión que modifican -haciéndolas converger- las políticas a nivel nacional?. En última instancia, ¿son estas presiones internacionales más relevantes, a la hora de entender la política medioambiental, que la pauta institucionalizada de relación entre los actores de este área política?.

### 3. El Argumento de la Investigación; Conceptos e Interrogantes.

#### 3.1. Los Diseños Institucionales: Discusión General.

El diseño institucional incluye dos objetos de estudio: la pauta predominante de relación entre los actores públicos y privados en una determinada área política, y el conjunto de instituciones, o entramado organizativo, que sirve como marco de esa relación. Las instituciones y las pautas de relación promueven ciertos modos de resolución de problemas y de acomodo de intereses, y conducen a quienes elaboran las políticas hacia determinados cursos de acción, mientras que los desvían de otros (Dyson & Wilks, 1983; Hall, 1986).

Aunque en este trabajo se da más importancia al modo de interacción que predomina entre los actores que al sistema de instituciones u organizaciones que enmarca esta interacción, estos dos objetos están interrelacionados y no se pueden separar: las organizaciones favorecen la aparición de regularidades en el comportamiento de los actores, al tiempo que las pautas establecidas de relación entre los mismos actores necesitan redes institucionales y organizativas que sirvan de cauce para su desarrollo<sup>6</sup>.

Los Diseños Institucionales Cooperativo y No Cooperativo.

El diseño institucional es el resultado de desarrollos históricos y estructurales dentro de un país<sup>7</sup> que configuran una tradición en la relación entre el estado y la sociedad, o un determinado sistema de intermediación de intereses. Los diseños son construcciones teóricas que toman la forma de tipos ideales para simplificar una realidad compleja; estas construcciones no difieren sustancialmente de los denominados modelos de orden social, identificados por una institución central y por unos principios rectores (Streeck & Schmitter, 1985) . Si se comparan los dos tipos básicos de diseño institucional con dos de los cuatro modelos de orden social<sup>8</sup>, la semejanza entre ambas construcciones será más visible: el diseño institucional cooperativo es equiparable al modelo de orden social basado en la asociación, mientras que el diseño institucional no cooperativo es equiparable al modelo de orden social basado en el estado.

En el diseño institucional cooperativo, caracterizado por el protagonismo de los actores privados en las tareas públicas, se concede status oficial a los grupos de interés para que éstos participen en el proceso de elaboración de las políticas a cambio de colaborar en su ejecución. La línea de separación entre el estado y la sociedad está desdibujada ya que las asociaciones llevan a cabo funciones políticas y se comportan, hasta cierto punto, como agencias públicas que, controlando a sus miembros, facilitan la ejecución de las políticas. Este diseño es similar al modelo de orden social identificado por la asociación como institución central; en

este modelo, en el que predomina el gobierno privado de los actores, la acción colectiva a través de las asociaciones contribuye a la realización de los objetivos públicos (Streeck & Schmitter, 1985) .

En el **diseño institucional no cooperativo**, caracterizado por el protagonismo de los actores públicos en las tareas públicas, los funcionarios elaboran y ejecutan las políticas sin incorporar, de forma significativa, a los grupos de interés en el proceso político. La línea de separación entre el estado y la sociedad está aquí claramente delineada, ya que las asociaciones y los grupos sociales están excluidos de la mayoría de las tareas políticas que son monopolizadas por los burócratas. Este diseño es similar al modelo de orden social identificado por el estado o la burocracia como institución central; en este modelo predomina el control jerárquico de las autoridades públicas sobre el desarrollo de las políticas (Streeck & Schmitter, 1985).

#### Los Diseños Institucionales como Marco de la Elaboración y Ejecución de las Políticas.

Los diseños institucionales sirven de marco a la **elaboración y ejecución** de las políticas públicas e influyen en su desarrollo. La separación entre los procesos de elaboración y de ejecución responde a una distinción analítica, y no real, pues estos procesos no son discontinuos sino que están interrelacionados en la praxis: la ejecución es la fase de realización y aplicación de las leyes y programas políticos de acción que se han confeccionado durante la fase de elaboración (Mayntz, 1980).

Aunque distintas investigaciones -como las de Downing y Brady, y las de Majone y Wildavsky- han resaltado que no es recomendable separar la formulación de los programas de su realización, no hay duda sobre que los dos procesos son, hasta cierto punto, distintos porque incluyen a actores diferentes y se enmarcan en contextos diferentes (Knöpfel & Weidner, en: Mayntz, 1980); en el proceso de elaboración puede predominar el acuerdo cuasi-unánime mientras que en el proceso de ejecución puede predominar el conflicto, o viceversa (Hucke & Ullmann, 1980)<sup>9</sup>. La ejecución puede representar para la oposición partidista, y para los intereses sociales olvidados en el proceso de elaboración, la continuación, con otros medios, de la lucha política para intentar ganar el juego perdido o mejorar las posiciones anteriores (Bohnert & Klitzsch, en: Mayntz, 1980).

#### Los Diseños Institucionales y el Déficit de Ejecución.

Los diseños institucionales no sólo enmarcan la elaboración y ejecución de las políticas sino que influyen, muy especialmente, en la solución que se da al **déficit de ejecución** o conjunto de problemas y dificultades que se interponen en el cumplimiento de las mismas ("enforcement problem").

El tema del déficit de ejecución encuentra uno de sus antecedentes teóricos en la discusión sobre la creciente falta de gobernabilidad de la sociedad y la sobrecarga de tareas del gobierno (Crozier & Huntington & Watanuki, 1975). Esta discusión planteaba que el principal problema político en los

años 60, y parte de los 70, era el del difícil control por parte de los gobiernos del aumento de las demandas sociales. Este problema condujo a un énfasis en la comparación de los sistemas de intermediación de intereses de diferentes países, como mecanismos facilitadores o inhibidores del proceso de elaboración política (Schmitter & Streeck, 1982; Lehmbruch & Schmitter, 1982); dentro de estos sistemas de intermediación los análisis se centraron, básicamente, en organizaciones como los sindicatos y las asociaciones empresariales prestándose especial atención a sus características organizativas - representatividad, concentración de tareas, control jerárquico y centralización de la estructura. Estos análisis compartían una presunción: la superación del problema de la gobernabilidad pasaba por la construcción de un modelo cooperativo entre los actores públicos y los privados; en este modelo, el gobierno promovía la participación de las asociaciones en el proceso político mientras que éstas, caracterizadas por determinados rasgos organizativos, facilitaban la elaboración política asumiendo determinadas tareas públicas -hasta entonces en manos del gobierno- y controlando a sus miembros.

Aunque la cooperación entre los actores se refería principalmente al proceso de elaboración política, las crecientes dificultades en cuanto a la aplicación y cumplimiento de lo que resultaba de esta primera fase promovieron la aparición de estudios centrados en la ejecución política. De esta forma, la discusión sobre la difícil

governabilidad de las sociedades modernas perdió parcialmente vitalidad al trasladarse el análisis del lado de la demanda, - el crecimiento de las exigencias sociales y los problemas para su incorporación al proceso de elaboración política-, al lado de la oferta -el cumplimiento de la legislación y los programas políticos resultado de las demandas sociales. La distancia entre los objetivos políticos, aprobados en la fase de elaboración, y sus resultados reales, en la fase de ejecución, condujo a la identificación de un nuevo problema: el déficit de ejecución o el problema del cumplimiento de las políticas en la fase de realización.

El problema del cumplimiento de las políticas abarca las dificultades existentes en el proceso de ejecución para aplicar correctamente, controlar, y hacer que se cumpla lo que resulta del proceso de elaboración política. Este problema está extendido, con diversos grados, en todos los países y afecta, también con diversos grados, a todas las políticas públicas, aunque es más grave en determinados países y políticas. Los países que carecen de un sistema de intermediación de intereses que facilite la cooperación entre los actores públicos y los privados en el proceso político tendrán, generalmente, un mayor número de casos de déficit de ejecución que los países que favorecen esta cooperación. De esta forma, el modelo de relación entre los actores, y la construcción institucional que le acompaña, exhibe distintos grados de eficacia con respecto a la solución de este déficit. Esta eficacia no es, sin embargo, absoluta ya que puede variar

en función del área política<sup>10</sup>, o de la lógica específica de los problemas políticos. En este sentido, las políticas públicas de reciente aparición, o sometidas a constante escrutinio público por la prioridad social que se les concede, están más expuestas a problemas de cumplimiento en la fase de ejecución; el diseño institucional cooperativo podría, en este último caso, exhibir una menor eficacia ya que los problemas políticos nuevos no son fácilmente resolubles a través de los procedimientos tradicionales de actuación política (Padgett, 1990) . Además, los diseños institucionales no sólo se adecúan mejor a ciertos problemas políticos que a otros, sino que contienen repertorios limitados de actuación que condicionan su adaptabilidad a nuevas circunstancias. Si el diseño cooperativo tuviese un menor éxito en resolver los déficits de ejecución en áreas políticas nuevas y con alta prioridad social, se podría plantear entonces la posibilidad de que determinados problemas políticos puedan alterar las pautas de relación establecidas en un determinado país entre el estado y la sociedad.

Una de las políticas públicas en la que esta posibilidad adquiriría plena virtualidad, y en la que destaca agudamente el déficit de ejecución, es la política medioambiental.

### 3.2. Los \_\_\_Diseños\_\_\_ Institucionales\_\_\_ en\_\_\_ la \_\_\_ Política Medioambiental.

Cuando los diseños institucionales son analizados en el contexto de las políticas particulares pierden su abstracción pues se refieren a actores concretos y a pautas específicas de

relación entre los mismos. De esta forma, en la política medioambiental el diseño institucional refleja la pauta de relación entre sus dos actores principales, el gobierno y la industria", y el entramado institucional delineado para que tal relación se lleve a cabo.

El diseño institucional es analizado básicamente como la relación que, establecida entre el gobierno y la industria en el nivel de la administración central, sirve como marco a la elaboración y ejecución de la política medioambiental. El énfasis de esta investigación se pone sobre los elementos estructurales que definen esta relación; la relación entre el gobierno y la industria de un país se plantea como uniforme, diferente a la existente en otros países, pues se resaltan sus rasgos más sobresalientes -los que conforman una caracterización homogénea y coherente-, relegándose a un segundo término las posibles notas discordantes con esta caracterización. Las instituciones, entendidas como construcciones organizativas y como modelos de relación entre los actores, tienen una importancia fundamental pues ayudan a explicar las diferencias en las políticas de los distintos países, al tiempo que caracterizan formas y procedimientos de actuación política propios de cada país: "el entramado institucional de cada país define la distribución de poder no sólo entre los actores gubernamentales, sino entre los intereses gubernamentales y sociales. Estas distribuciones de poder explican, a su vez, las chocantes diferencias que se observan en los procesos de resolución del conflicto regulatorio en [diferentes] países" (Brickmann & Jasanoff &

Ilgen, en: Sbragia, 1991: p. 2).

Los conceptos de **gobierno e industria** son utilizados como abstracciones referidas a actores que no son homogéneos ni monolíticos; estas abstracciones funcionan de la misma forma que los modelos de orden social al reducir la multiplicidad de los actores a unos cuantos tipos ideales a los que se adscriben intereses limitados (Streeck & Schmitter, 1985). Aunque los conceptos abstractos sobre el gobierno y la industria son fundamentales en las comparaciones entre países y permiten una mejor comprensión del contexto político general, deben ser manejados con precaución pues en el nivel en el que se utilizan de agregación de políticas, instituciones y relaciones, pueden desdibujar, a menudo, la variación existente dentro de las diferentes áreas políticas (Wright, 1988). Esta variación podría poner en entredicho la validez de las generalizaciones sobre el tipo de relación y los intereses de estos dos actores; la adscripción de intereses medioambientales limitados a la industria, por ejemplo, simplifica una realidad en la que ésta tiene distintas necesidades que dependen, en cierta medida, del sector y del tamaño de la empresa<sup>12</sup>. Aunque todavía "permanece como cuestión abierta si las relaciones entre el gobierno y la industria [varían] más significativamente o más consistentemente entre sectores [o áreas políticas] que entre países", aquí se adopta una perspectiva "macrosocial" que se decanta, por lo tanto, por la segunda posibilidad (Grant & Paterson & Whitston, 1988: p. 314).

La adopción de una perspectiva macrosocial reduce la complejidad del análisis mediante la selección de los actores principales y de las instituciones básicas de la política medioambiental. Es por ello que este estudio se centra en la relación entre el gobierno y la industria en la administración central<sup>13</sup>; de esta forma, no se considera el contexto intergubernamental, o la interrelación entre los distintos niveles administrativos (central, regional, y local) con competencias en la política medioambiental, aunque se analizan las políticas de protección del medio ambiente más relevantes, independientemente del nivel en el que se producen. La exclusión del contexto intergubernamental no obedece solamente a razones prácticas -en España, por ejemplo, los órganos de la administración central y autonómica relacionados con el medio ambiente suman algo más de cien organismos- [Anexo 1] sino, principalmente, a los presupuestos teóricos del análisis: este trabajo no persigue resaltar especificidades regionales o locales, sino aislar las características generales de los diseños institucionales en el área de la protección medioambiental de un país como modo de actuación política distinto al de otro país<sup>14</sup>.

Los Diseños Institucionales en España y Alemania:  
Diseño Estatista versus Diseño Corporatista.

Los diseños institucionales no cooperativo y cooperativo, como rasgo predominante en la relación entre el gobierno y la industria, se ajustan al tipo de diseño existente en España y en Alemania respectivamente. En el primer país no existe una cooperación institucionalizada entre los dos actores y el

estado, o la burocracia, es el principal responsable de la política medioambiental; este diseño no cooperativo, caracterizado por el protagonismo de los actores públicos, se denominará **diseño institucional estatista**<sup>16</sup> o de dirigismo administrativo. En el segundo país existe una cooperación institucionalizada entre los dos actores y las asociaciones industriales juegan un papel básico en la política medioambiental; este diseño cooperativo, caracterizado por el protagonismo de los actores privados, se denominará **diseño institucional corporatista**<sup>17</sup> o de gobierno privado.

El diseño estatista y el corporatista tienen distintos grados de eficacia a la hora de afrontar el déficit de ejecución en la política medioambiental; la presunción general es, sin embargo, que los diseños corporatistas son más eficaces que los estatistas. Los grupos de interés, cuando participan en el proceso político, ceden al gobierno información y conocimientos que facilitan una mejor elaboración de las políticas públicas y, además, se ven motivados para cooperar en la ejecución y en el cumplimiento de las políticas. Si los grupos de interés, por el contrario, no participan en el proceso de elaboración política, no pondrán a disposición del gobierno su "expertise" ni se mostrarán proclives a cooperar con las autoridades en la ejecución de las políticas. Con un diseño corporatista, de cooperación entre actores públicos y privados, la realización de las políticas, a través del gobierno privado y la auto-responsabilización de los propios interesados, será probablemente más satisfactoria que con un diseño estatista;

en este último, la exclusión de los actores privados del <sup>1</sup> proceso político se traducirá, con toda probabilidad, en una sobrecarga de tareas del gobierno, conducente a una deficiente ejecución y cumplimiento de las políticas públicas.

A pesar de que, en líneas generales, el diseño corporatista es preferible al diseño estatista a la hora de elaborar y ejecutar la política medioambiental, se deben realizar ciertas precisiones sobre la cooperación entre el gobierno y la industria que predomina en el primer diseño. El diseño corporatista puede conducir a que un grupo de interés concreto monopolice los contactos con el gobierno y termine capturando la agencia pública encargada de la política en cuestión ("agency capture")<sup>18</sup>. En Alemania, concretamente, las asociaciones industriales han sido incorporadas al proceso político medioambiental de forma prioritaria mientras que se ha relegado a un segundo término a otros grupos como las asociaciones ecologistas. El carácter limitado de la participación de este diseño puede dañar-el desarrollo de esta política al restringir la responsabilidad ("accountability") dentro de la misma a un círculo pequeño de expertos, del gobierno y de la industria. Además, la participación casi exclusiva de la industria en la política medioambiental plantea la posibilidad de que se produzca un fenómeno de "agency capture" que resultaría en la apropiación, o apresamiento, de agencias públicas por los intereses industriales.

Diversos hechos dentro de la política medioambiental

podrían estar relacionados con este apresamiento del aparato público: organismos públicos, en estrecha relación con la industria, que adoptan los puntos de vista de la misma desechando otras ideas; autoridades regionales, deseosas de apoyar el desarrollo económico en sus territorios, convertidas en soporte acritico de las demandas de las empresas en detrimento de la protección del medio ambiente; proyectos legales suavizados por las demandas de la industria y programas reformulados para acomodar las exigencias industriales... El corporatismo -y el principio de cooperación en él subyacente- que se ha mostrado hasta ahora como mecanismo positivo de gobierno en distintas áreas políticas, ¿seguiría mostrando pues tal rasgo en relación a la política medioambiental?. Probablemente no pues la apropiación de agencias públicas limita, de forma importante, la eficacia que se adscribe al diseño corporatista a la hora de resolver el déficit de ejecución existente en distintas áreas políticas y, más concretamente, en la política medioambiental: el corporatismo sólo funciona si existe un estado fuerte y autónomo que no sea susceptible de ser capturado (Atkinson & Coleman, en: Cawson, 1985).

El diseño institucional estatista, por el contrario, no es probable que conduzca a un fenómeno de captura de agencia ya que no favorece la participación social en el proceso político; en este diseño es más difícil que algún grupo de interés consiga una situación política privilegiada y, por ello, los funcionarios "preparados y bien intencionados" pueden ejercer sus tareas políticas libres de presiones

externas. El problema de este diseño en el área de la política medioambiental es distinto pues se refiere a la sobrecarga de tareas del aparato público y a la consiguiente aparición de importantes déficits de ejecución. En España, donde predomina el diseño estatista, se podría conjeturar entonces que la existencia de este déficit promoverá, más pronto o más tarde, un cambio en la pauta de relación entre el gobierno y la industria que facilite un mejor desarrollo de la política de protección del medio ambiente.

Todos los diseños institucionales tienen, por lo tanto, ventajas y desventajas: las instituciones pueden encontrar soluciones a algunos problemas, pero dejarán indudablemente otros problemas sin resolver o crearán, incluso, algunos nuevos. Esta valoración mixta sobre la validez de los diseños institucionales no implica, sin embargo, que todos los diseños sean iguales a la hora de responder al problema de la ejecución y control del cumplimiento de las políticas; en líneas generales, el diseño institucional corporatista es más eficaz en la resolución del déficit de ejecución que el diseño institucional estatista que, al no delegar ciertas tareas políticas en los actores privados, se caracteriza por la sobrecarga de tareas del estado y por el consiguiente escaso cumplimiento de las políticas.

#### El Déficit de Ejecución en la Política Medioambiental.

En la política medioambiental el término "déficit de ejecución" define una situación en la que, a pesar de la existencia de una exigente y detallada legislación, predomina

el insatisfactorio cumplimiento de los objetivos políticos.

El déficit de ejecución en la política medioambiental está vinculado básicamente a tres factores<sup>19</sup>:

1) la diferencia de intereses de los principales actores, gobierno e industria, en las dos fases de elaboración y ejecución de la política,

2) la superioridad de la industria frente al gobierno con respecto al conocimiento técnico sobre el tema medioambiental, y el gran número y heterogéneo carácter de las industrias que están sujetas a control en esta política, y

3) el proceso de negociación entre el gobierno y la industria en la fase de ejecución política<sup>20</sup>.

1) Los intereses de los actores de la política medioambiental, gobierno e industria, son distintos dependiendo de la fase política porque, entre otras cosas, la personificación de estos actores es diferente: en la fase de elaboración, los funcionarios de la administración central y las asociaciones industriales desarrollan los proyectos legislativos y los programas medioambientales mientras que, en la fase de ejecución, los funcionarios regionales y locales, -sustituyendo a los funcionarios de la administración central-, y las empresas individuales, -sustituyendo a las asociaciones industriales-, llevan a cabo lo que resulta de la anterior elaboración política. En el nivel macro de elaboración política, los funcionarios están interesados en la elaboración de leyes y programas medioambientales cada vez más estrictos y completos; estos funcionarios se ven a sí mismos

como responsables del progreso de un área política que goza de una alta prioridad social. Las asociaciones industriales, por su parte, persiguen la incorporación de los intereses industriales en las leyes y programas medioambientales; estas asociaciones constatan la creciente preocupación de las empresas por las posibles consecuencias de un endurecimiento de esta política y, por ello, tratan de hacer prevalecer sus criterios y moderar los distintos proyectos. Tanto los funcionarios de la administración central como las asociaciones industriales tienen, sin embargo, un objetivo común: alcanzar acuerdos, en términos vagos, sobre documentos globales que puedan satisfacer a audiencias amplias y heterogéneas.

En el nivel meso y micro de la ejecución política, los funcionarios se ocupan de los problemas de ejecución de una legislación complicada, al tiempo que intentan evitar los resultados no deseados de una política "excesivamente" exigente; estos funcionarios, constreñidos generalmente por restricciones presupuestarias, se consideran principalmente responsables del bienestar económico de la región<sup>21</sup>. Las industrias, por su parte, intentan encontrar compromisos con los funcionarios para suavizar la ejecución de esta política y evitar un excesivo control público; las empresas, además, buscan beneficiarse al máximo de las ayudas públicas y de las concesiones de los funcionarios para invertir lo menos posible en medidas de protección medioambiental. La fase de ejecución está entonces dominada por una lógica diferente a la que prevalece en la fase de elaboración: la ejecución está ligada

a la lógica de la practicabilidad mientras que la elaboración está ligada a la lógica de la perfectibilidad.

2) La política medioambiental es ejecutada principalmente a través de una relación personalizada entre funcionarios y empresas individuales. En esta relación existe una situación de desequilibrio entre el gobierno y la industria que ha conducido a hablar del inmanente poder diferencial de la industria (Hucke & Ullmann, 1980). Las empresas poseen el "expertise" necesario para ejecutar adecuadamente la política medioambiental y dominan los detalles técnicos de este proceso; al poseer el conocimiento técnico, y tener además fuertes vínculos con los expertos, las industrias pueden decidir, en régimen de virtual monopolio, el contenido de importantes conceptos de la legislación medioambiental -como el estado de la técnica y la justificabilidad económica de las medidas de protección del medio ambiente. Las empresas son, además, conscientes de su importancia como agentes contribuyentes y conocen los costes políticos que trae consigo cerrar una industria por razones de protección del medio ambiente. Los funcionarios que, por su parte, tienen siempre presente el posible impacto económico negativo de un control estricto de las obligaciones medioambientales, se ven forzados a encontrar compromisos con las industrias. En estos compromisos, que adoptan generalmente la forma de acuerdos en bloque ("package-deals"), las empresas suelen conseguir la mejor parte.

Junto al cuasi monopolio por la industria del

conocimiento técnico medioambiental, ésta tiene otra ventaja debido al gran número y a la heterogeneidad de las empresas sujetas a control en esta política. Como el número de empresas a las que afecta la legislación medioambiental es cada vez mayor, y su naturaleza es absolutamente dispar -diferente tamaño, sector, situación económica y técnica-, los funcionarios responsables del cumplimiento de esta legislación se ven desbordados por la ingente cantidad de sujetos que deben vigilar. A esta difícil tarea de control industrial hay que añadir la escasez de medios de todo tipo -de personal, técnicos...- que suele caracterizar a la administración encargada de la protección del medio ambiente. Todo ello determina que la actuación de los funcionarios en este área política sea generalmente insuficiente y deba estar apoyada en la aceptación "acritica" del "expertise" de la industria.

3) La superioridad del conocimiento medioambiental de la industria, junto a una complicada situación en la que numerosas y heterogéneas empresas son el objeto de control de la política de protección del medio ambiente, conduce a un proceso de negociación entre funcionarios y empresas en la fase de ejecución política. La negociación se plantea, básicamente, como proceso de intercambio de peticiones, demandas y favores ("trade-off") que desemboca en acuerdos. Estos acuerdos son generalmente favorables para la industria ya que, como resultado de los mismos, raramente se aplican la legislación y los programas de protección medioambiental aprobados en la fase de elaboración de forma sistemática y

correcta. La ejecución de la política de medio ambiente es, por lo tanto, mucho menos exigente, severa, y completa de lo que legalmente sería posible. La distancia entre los resultados de los procesos de la elaboración y los de la ejecución política está en el origen de la discusión sobre el déficit de ejecución en la política medioambiental. De todos modos, siempre cabría preguntarse si esta negociación, que predomina en el momento inmediatamente anterior a la realización de la política medioambiental, es realmente una de las causas del déficit de ejecución o es, simplemente, la consecuencia inevitable -y positiva- de una deficiente elaboración política que, guiada por la lógica de la perfectabilidad, está alejada de la lógica de la practicabilidad y, por consiguiente, de los principales destinatarios de esta política.

### 3.3. Las Dinámicas de Cambio en los Diseños Institucionales.

El diseño institucional, al enfatizar los elementos estructurales que configuran un modelo o tradición de relación entre el gobierno y la sociedad, simplifica una realidad que se caracteriza por su dinamismo. Esta simplificación no supone, sin embargo, distorsión de la realidad ya que los diseños institucionales, aunque están arraigados en los procedimientos políticos de un determinado país, no son estáticos ni impermeables al cambio. Todos los diseños experimentan distintas tensiones pues ninguno ofrece soluciones perfectas a los déficits de ejecución política; las características del área política, o la lógica del problema en

cuestión, pueden condicionar la eficacia de la pauta de relación existente entre los actores y del conjunto de instituciones que rodea a la misma. Además, el diseño institucional de un determinado país abarca siempre un conjunto limitado de repertorios y procedimientos de actuación más allá de los cuales, y cuando se intenta su adaptación a nuevos retos y circunstancias, existen generalmente límites.

Además de las tensiones inherentes al área política que experimentan los diseños institucionales existen, en un mundo de creciente complejidad e interdependencia, otra serie de factores que empujan hacia el cambio y la posible convergencia de estos diseños. El origen de esta convergencia se sitúa básicamente en las organizaciones internacionales que, al imponer obligaciones comunes en distintos contextos nacionales, fomentan la adopción de estrategias políticas similares en distintos países.

#### Las Dinámicas de Cambio en los Diseños Institucionales de la Política Medioambiental.

El carácter cerrado de la política medioambiental, caracterizada por la participación limitada de dos actores - gobierno e industria- en un proceso político relativamente aislado del escrutinio público, ha proporcionado un pacífico entorno político a este área. La tradicional paz de este entorno ha estado, sin embargo, sujeta recientemente a presiones de diferente naturaleza. Los diseños institucionales de la política medioambiental están sometidos a unas presiones o **dinámicas de cambio** que pueden tener un origen interno o externo.

El origen interno, o endògeno, se refiere, fundamentalmente, a la creciente sensibilización medioambiental de la sociedad; la sociedad, descontenta ante los que considera resultados insuficientes de la política de protección del medio ambiente, demanda cambios tanto en la construcción organizativa de la administración medioambiental como en la pauta predominante de relación entre los actores de esta política.

La dinámica de cambio de origen externo, o exògeno, se refiere a la creciente importancia de las organizaciones internacionales en las arenas políticas nacionales. Las organizaciones internacionales favorecen la pérdida gradual del control de los estados sobre la elaboración y ejecución de la política medioambiental, y ejercen una presión sobre los diseños institucionales que enmarcan el desarrollo de la misma; esta presión es indirecta ya que los gobiernos, ante la necesidad de cumplir sus obligaciones internacionales de protección del medio ambiente, se ven empujados a adoptar nuevos modelos de relación con los grupos de interés que faciliten este cumplimiento.

Las organizaciones internacionales podrían, de esta forma, promover una convergencia de los diseños institucionales en la política medioambiental. La posible aproximación de los diseños institucionales podría también, por otro lado, tener su origen en aquellas características de la política medioambiental que favorecen la negociación y la colaboración entre el gobierno y la industria en la fase de ejecución. Si la convergencia institucional se produjera, ¿no

se podría plantear que las organizaciones internacionales o las características del área política, o la combinación de ambos, son factores más importantes a la hora de explicar y analizar las políticas de protección del medio ambiente que las instituciones nacionales y las tradiciones regulatorias de un país?.

#### Las Dinámicas de Cambio Externas en el Diseño Estatista.

En el caso de España y de su diseño institucional estatista, el origen de las dinámicas de cambio sería externo: las organizaciones internacionales y las exigencias medioambientales que éstas imponen a los estados nacionales. La pertenencia a una organización internacional como la CE puede promover cambios institucionales para la mejor adaptación de la política medioambiental a las nuevas obligaciones y estándares de protección del medio ambiente; estas nuevas obligaciones se añaden a las antiguas sobrecargando, aún más, a un gobierno intervencionista y poco abierto a la participación social en las tareas públicas. La comparación entre la política medioambiental nacional y la de otros países revela, además, las deficiencias de la primera y hace más urgente la disminución de la distancia entre las dos. La incorporación al derecho interno de la legislación comunitaria sobre protección del medio ambiente podría, de esta forma, favorecer determinados cambios en el diseño institucional imperante en el proceso político medioambiental. Si se produjesen esos cambios habría que interrogarse, principalmente, sobre la forma que tomarían y las consecuencias que tendrían sobre el área política del medio

ambiente.

Una primera medida del gobierno para encarar este reto internacional podría ser la apertura limitada del proceso político a la industria, a cambio de la cooperación de ésta en la fase de ejecución de la política medioambiental. Esta apertura limitada del proceso político puede provocar dos reacciones distintas por parte de la industria. Por un lado, la industria podría rechazar la posibilidad de participación limitada en la política medioambiental pues, consciente de sus no siempre fuertes recursos organizativos y de sus problemas de control jerárquico sobre sus miembros, no querría aceptar responsabilidades públicas; la industria podría preferir, de este modo, la antigua situación en la que disfrutaba de un cierto margen de maniobra en la ejecución política, gracias a una sobrecarga de tareas del gobierno que no permitía un control suficiente sobre las empresas. Por otro lado, la industria podría también aceptar la oferta del gobierno debido a la constatación de que las obligaciones medioambientales internacionales afectarán al sector industrial más pronto o más tarde; de esta forma, la industria preferiría participar en el proceso político medioambiental para que sus intereses fueran incorporados ya en la fase de elaboración de esta política.

Las consecuencias de esta posible aproximación y cooperación entre el gobierno y la industria son difíciles de predecir. En principio se podría conjeturar que esta cooperación, resultado de la creciente importancia de la CE así como de la imparable relevancia de la política

medioambiental, favorecerá una mejor ejecución en este área política; la participación de la industria en el proceso político introduciría un mayor grado de "expertise" en la fase de elaboración y promovería su auto-responsabilidad en la fase de realización de la política. Además, tanto el gobierno como la industria se verían sujetos a un control externo que, aunque limitado, vigilaría que el cumplimiento de la normativa medioambiental fuera mínimamente satisfactorio.

Las Dinámicas de Cambio Internas en el Diseño Corporatista.

En el caso de Alemania y de su diseño institucional corporatista, el origen de las dinámicas de cambio sería interno: la sensibilización social por el estado del medio ambiente y la importancia en aumento del movimiento verde han conducido a una cierta desconfianza con respecto al modelo cooperativo de relación entre el gobierno y la industria; la prioridad otorgada a la política de protección del medio ambiente, que se refleja en la conciencia medioambiental de la ciudadanía y en los buenos resultados electorales de los partidos verdes, cuestiona crecientemente el diseño institucional en este área política. Se critica, en primer lugar, la naturaleza limitada de la participación social en el proceso político y se exige la apertura del mismo a intereses no exclusivamente industriales; las asociaciones ecologistas, en concreto, intentan ser incluidas en este área política para que la influencia de la industria pueda ser, hasta cierto punto, contrapesada con otro tipo de argumentos. Con vistas a conseguir este objetivo las asociaciones medioambientales

están adquiriendo el "expertise" necesario para participar en las negociaciones y discusiones que se llevan a cabo en la fase de elaboración de la política medioambiental y están, también, estableciendo contactos con un número creciente de expertos en este área. En segundo lugar, y con respecto a la ejecución medioambiental, la crítica social reclama también una política más exigente y la limitación de la tradicional auto-regulación industrial. A la vista de estos desarrollos cabe preguntarse si sería posible que el diseño institucional corporatista en la política medioambiental, de estrecha relación entre el gobierno y la industria, sufriera algún tipo de transformación. Y, si se produjera esta transformación, el interrogante sería si la pauta de gobierno privado imperante en Alemania cambiaría y la forma que adoptaría tal cambio. Además, y suponiendo que se introduzcan mayores dosis de control público y que se abra el proceso político a otros actores sociales no pertenecientes a la industria, ¿cómo se verá afectada la política de protección del medio ambiente por todos estos nuevos desarrollos?.

Los resultados de estas presiones, que empujan en dirección hacia la apertura y endurecimiento de la política medioambiental, son todavía inciertos. La incorporación de las asociaciones ecologistas al proceso político medioambiental podría compensar el papel predominante jugado hasta ahora por la industria y conseguir que esta política fuera más estricta. Esta incorporación podría también conducir a una retirada del apoyo de la industria al gobierno; esta retirada perjudicaría, indudablemente, el desarrollo de la política medioambiental ya

que la cooperación industrial es indispensable sobre todo en la ejecución de la misma. La entrada de un tercer actor, las asociaciones ecologistas, en el tradicionalmente cerrado proceso político medioambiental podría, de esta forma, distorsionar el cooperativo carácter de la relación que ha prevalecido hasta ahora entre el gobierno y la industria y dañar prácticas institucionales establecidas como la auto-regulación industrial. Con este transfondo es difícil determinar si esta hipotética nueva situación serviría para mejorar o no la política medioambiental.

#### 3.4. La Política Medioambiental de la Comunidad Europea.

La creciente importancia de las organizaciones internacionales, que conduce a procesos de interdependencia entre los estados nacionales, ha convertido los enfoques basados exclusivamente en el nivel nacional en obsoletos instrumentos de análisis. Actualmente es casi imposible entender el desarrollo de ciertas políticas públicas en determinados países sin tener en cuenta el contexto internacional que enmarca tales desarrollos. Uno de los casos en los que la comprensión de una política está ligado, inevitablemente, a organizaciones internacionales es la política de protección del medio ambiente.

La política medioambiental es uno de los objetivos básicos de una organización de carácter supranacional: la CE. La Comunidad funciona en este área como un mecanismo de homogeneización ya que aplica una política de protección del

medio ambiente uniforme en todos sus estados miembros. España y Alemania, como países comunitarios, están obligados a cumplir la misma política medioambiental comunitaria y han sufrido, consecuentemente, una pérdida de soberanía nacional en relación con la elaboración y, en menor medida, ejecución de forma independiente de la misma. Aunque estos dos países tienen diferentes políticas medioambientales y diferentes diseños institucionales, favorecedores o no del cumplimiento de esta política, su pertenencia a la CE permite la comparación de sus políticas y diseños. Cabe entonces preguntarse si, debido al influjo comunitario, las políticas de protección del medio ambiente de estos dos países, y los diseños institucionales que las enmarcan, tenderán a converger o a aproximarse de algún modo a medio o largo plazo.

Las políticas medioambientales de los países comunitarios están influidas inevitablemente por la CE, aunque la influencia comunitaria tiene distintos grados. La Comunidad ha podido jugar, indistintamente, un papel promotor e inhibidor en la protección medioambiental pero, en numerosas ocasiones, ha introducido planteamientos y problemáticas nuevas en las agendas públicas de sus estados miembros. La política medioambiental comunitaria ha sido, sin embargo, más importante para los países en los que este área no gozaba de prioridad (España), que para aquellos países que consideraban esta política como uno de sus principales objetivos de gobierno (Alemania).

También los diseños institucionales de los países comunitarios, que sirven de marco para la elaboración y

ejecución de la política medioambiental, podrán verse afectados por la CE pues la correcta aplicación de la legislación comunitaria pondrá en evidencia, en muchos casos, la necesidad de un cambio en el modelo de relación entre el gobierno y la industria de un determinado país. La influencia comunitaria en este tema está todavía por determinar aunque no será, seguramente, tan significativa como en el caso de las políticas medioambientales de los estados miembros.

La CE no funciona solamente como mecanismo homogeneizador sino que proporciona, además, un escenario político en el que los estados miembros discuten y negocian sus distintos intereses y prioridades en la política medioambiental. Este escenario se caracterizará por su creciente conflictividad ya que la protección del medio ambiente se ha convertido en una preocupación política estructural que afecta a las demás áreas políticas, entre ellas a la económica y a la comercial, que son básicas en la construcción del mercado único europeo. El medio ambiente es también un tema en el que se refleja claramente la disparidad de criterios existente entre los países comunitarios más ricos, del centro y del norte de Europa, y los más pobres, del sur de Europa.

Por otro lado, la CE ha configurado un escenario político en el que los estados miembros no son únicamente receptores de legislación medioambiental internacional (transmisión vertical). Al mismo tiempo, y como la Comunidad funciona también como mecanismo de transmisión de los intereses de determinados países comunitarios, los estados miembros son

receptores de legislación medioambiental nacional procedente de otros estados (transmisión horizontal). Como resultado de este proceso de transmisión, o difusión, se podría plantear la cuestión de la hipotética convergencia de las políticas medioambientales y, en menor medida, de los diseños institucionales de los países comunitarios. Más concretamente sería interesante analizar si, debido a la difusión horizontal, la política de protección del medio ambiente en España y, en parte, en el resto de la CE tenderá a parecerse o a adoptar características de la política de algún estado miembro que juegue un papel de liderazgo en este área.

## NOTAS DEL PRIMER CAPITULO.

1. La industria es una de las principales fuentes de polución en nuestros días. La contaminación industrial es el origen de prácticamente la mitad de la demanda biológica de oxígeno (DBO) de las aguas continentales, y es responsable también de la mayor parte de la contaminación tóxica y peligrosa de las aguas costeras. La industria produce, además, la mitad de las emisiones atmosféricas de dióxido de azufre, mientras que la mayoría de las sustancias contaminantes peligrosas en el aire proviene también de procesos fabriles. Los residuos industriales no son cuantitativamente importantes (1/5) con respecto a los residuos de otro tipo, pero tienen un impacto medioambiental diferente y más grave debido a su carácter tóxico (Enseñat, 1977).

La opinión pública considera de forma generalizada que la actividad industrial es la principal causa de la degradación medioambiental en nuestros días y la identifica, muchas veces de forma equivocada, como la responsable de la mayoría de los fenómenos de contaminación.

2. Consustancial a la política de protección del medio ambiente es el fenómeno de desplazamiento del problema ("problem dislocation", o "Problemverschiebung"), que consiste en el traslado de un problema medioambiental de un determinado medio natural a otro distinto, o en la creación de nuevos problemas, generalmente en el campo de los residuos, como consecuencia de la introducción de medidas de descontaminación; las actuaciones de corrección de la contaminación en el medio acuático y atmosférico, por ejemplo, al producir desechos sólidos (fangos y cenizas), inciden en la gestión de los residuos, haciendo aumentar los problemas de tratamiento y eliminación de los mismos.

El fenómeno de desplazamiento del problema puede clasificarse de la siguiente forma:

- desplazamiento medial (a otro medio natural),
- desplazamiento espacial (a otras regiones o países),
- desplazamiento temporal, y
- desplazamiento debido a la sustitución de productos medioambientalmente nocivos por otros con consecuencias inciertas para el medio ambiente (Weidner, 1986).

La solución que se da al fenómeno de desplazamiento del problema marca, en definitiva, el éxito o el fracaso de la política medioambiental; la protección de la naturaleza, como sistema unitario, debe abarcar todas y cada una de sus etapas. La unidad del ciclo natural es la causa de que se caracterice a la política medioambiental como área que trata del control de fenómenos desde la cuna hasta la tumba ("from eradle to grave").

3. El concepto de internacionalización define un proceso por el cual se somete "a la autoridad conjunta de varias naciones (...) asuntos que dependían de un solo estado" (Espasa-Calpe, 1988: p. 695). Otros autores, refiriéndose también al tema medioambiental, hablan de universalización de problemas en vez

de internacionalización (Subirats, 1991).

4. La posición de Alemania en el concierto internacional, como país de gran peso económico y creciente relevancia política, puede ser uno de los principales factores que expliquen su liderazgo en la política medioambiental. El reconocimiento de este papel de líder se refleja en diversas publicaciones oficiales; el Ministerio de Medio Ambiente señala, por ejemplo, que "de un estado industrial altamente desarrollado como Alemania se espera una eliminación segura y avanzada [de los residuos] en el propio territorio" (der Bundesminister für Umwelt, 1990a: p. 124).

Junto a su posición internacional habría que considerar también, a la hora de explicar el liderazgo alemán en la política de protección medioambiental, la grave degradación del entorno en este país, aunque esta degradación tiene una existencia subjetiva antes que objetiva (Müller, 1986).

5. El estudio de la política medioambiental de España y Alemania abarca el período que comienza en los primeros años 70 y se extiende hasta nuestros días. Esta delimitación temporal no es arbitraria ya que el origen de esta política, en la mayoría de los países, está en los preparativos para la Conferencia Internacional de Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972. A partir de esta fecha la protección del medio ambiente pasa a formar parte, con distinto grado de prioridad, de la agenda pública de un gran número de países.

6. Entre la organización administrativa y la pauta de relación existente entre los actores de una determinada política hay una estrecha conexión. Si, por ejemplo, el gobierno y la industria mantienen una relación de cooperación institucionalizada, es probable que exista una construcción organizativa que abarque comités y organismos estables, de composición pública y privada, donde se desarrolle esta relación. Si, por el contrario, el gobierno y la industria no cooperan y su relación no está institucionalizada y carece de regularidad, la construcción organizativa se compondrá de organismos de composición pública pero no existirán foros específicos que faciliten el contacto entre estos dos actores.

7. "Una aproximación más sensible a las diferencias en los atributos estructurales, trayectorias históricas y, quizás normas culturales podría resultar más gratificante" que las generalizaciones globales, que explican determinados fenómenos sociales como el resultado inevitable de tendencias universales e inmanentes en sistemas políticos y económicos (Schmitter, en: Lehmbruch & Schmitter, 1982: p. 265). La discusión sobre los diseños institucionales estaría dentro de esta aproximación por su énfasis sobre la importancia de las instituciones como resultado de pautas de relación establecidas históricamente entre el estado y la sociedad.

8. Los cuatro modelos de orden social, caracterizados por una institución central y un principio guía, son: la comunidad y el principio de solidaridad espontánea, el mercado y el

principio de competencia dispersa, el estado o la burocracia y el principio de control jerárquico y, la asociación y el principio de concertación organizativa. Estos modelos no existen en estado puro en la realidad, sino que se presentan como una amalgama en la que predomina una institución con su principio rector; de esta forma el mercado está presente, con diferentes grados, en los modelos caracterizados por el predominio del estado y de la asociación. "La idea de un sistema político o social corporativo-asociativo comprehensivo es [por lo tanto] engañosa" (Streeck & Schmitter, 1985: p. 28).

9. Tanto en los diseños institucionales cooperativos, como en los no cooperativos, existen distintos grados de conflicto entre los actores. En Alemania, por ejemplo, "cuanto más alto es el nivel político, menos visible es el conflicto, porque en estos niveles la fijación de objetivos es todavía muy general" (Randelzhofer & Wilke, 1981: p. 98).

10. Al igual que la auto-regulación de las asociaciones no es a veces el mejor medio para afrontar ciertos problemas políticos, un determinado diseño institucional puede no ser igualmente válido a la hora de resolver diferentes déficits de ejecución en distintas áreas políticas. Que los distintos diseños muestren distintos grados de eficacia según el área política en cuestión, no significa que el área los determine. Si se aceptara que el área política determina el diseño institucional, se estaría cerca de la formulación de Lowi según la cual las "policies" condicionan las "politics" (Lowi, 1964). Esta formulación, llevada a sus extremos, significaría el fin del análisis comparativo, ya que en los distintos países las mismas áreas políticas serían homogéneas y tenderían a converger porque desarrollarían formas de elaboración y ejecución política similares.

11. Frente al gobierno y la industria, los otros actores de la política medioambiental juegan un papel relativamente irrelevante.

En el caso de los ecologistas, por ejemplo, su grado de participación en esta política varía de un país a otro aunque, independientemente de esta variación, estos grupos no tienen el mismo poder que los industriales, ni ofrecen un contrapeso efectivo con respecto a esos intereses. Incluso en países como Alemania en los que el gobierno considera a las asociaciones ecologistas como sus socios y apoya sus actividades, éstas tienen sólo una importancia relativa en la política medioambiental (Hartkopf & Bohne, 1983).

Este trabajo tampoco incluye a los sindicatos como actores de la política medioambiental, aunque por razones distintas a las que se asociaban con los grupos ecologistas. En esta política los sindicatos han mantenido, hasta hace poco tiempo, una postura que se solapaba con la de la industria: el endurecimiento de la protección del medio ambiente se vinculaba tradicionalmente con el aumento del paro y el peligro de recesión económica. Sólo recientemente han

comenzado los sindicatos a desviarse de este planteamiento, y a reconocer la importancia del medio ambiente como bien en sí mismo y como factor generador de empleo.

Los partidos políticos tampoco son considerados aquí como actores relevantes de la política medioambiental, aunque en Alemania fue la coalición socialista-liberal del SPD-FDP la que en 1971 introdujo de forma definitiva esta política. Los partidos tienden a sobrevalorar su actuación y a mostrarse como agentes del cambio político cuando, en realidad, difícilmente pueden cambiar el diseño institucional existente en los distintos países o dejar su impronta particular en las distintas áreas políticas. La llegada al poder en 1969 de la coalición socialista-liberal en Alemania, por ejemplo, no trajo consigo cambios importantes en la política económica (Hall, 1986). Asimismo, la vuelta al poder de la coalición conservadora-liberal del CDU-FDP en 1982 tampoco produjo cambios fundamentales en la política medioambiental (Weidner, 1989) .

12. Las empresas grandes, preocupadas por su imagen corporativa y que están en una buena situación financiera, dan mayor importancia a la protección medioambiental que las empresas pequeñas (Mayntz et al., 1978).

13. Un estudio centrado en la organización ministerial del medio ambiente, y en el papel de los distintos organismos e instituciones públicas, es el de Edda Müller (Müller, 1986).

14. De esta forma, el federalismo sería tratado como una propiedad, o característica, de la estructura del estado que afecta al modo en el que éste formula sus políticas en interacción o no con la sociedad civil.

15. Las dos modalidades del diseño institucional, cooperativa y no cooperativa, se corresponden, a su vez, con los estilos de regulación británico y norteamericano en la política medioambiental; el concepto de diseño institucional es similar al de estilo de regulación como regulación gubernativa industrial, con diferentes grados de cooperación, y resultado de la evolución histórica de las relaciones entre el gobierno y la industria. En la política medioambiental de Gran Bretaña la relación del gobierno con la industria es cooperativa, predominan los procedimientos flexibles e informales y la auto-regulación industrial, mientras que el número de sanciones y casos llevados ante los tribunales es bajo. En Estados Unidos, y en esta misma política, la relación del gobierno con la industria es conflictiva, predominan los procedimientos rígidos y orientados por reglas, y la recurrencia a los tribunales suele ser alta (Vogel, 1986).

16. El estatismo se puede definir como la "tendencia que exalta la plenitud del poder y la preeminencia del Estado sobre los diferentes órdenes y entidades" (Espasa-Calpe, 1988: p. 519) .

17. El término corporatista -adjetivo que caracteriza al diseño institucional cooperativo- se extrae de la discusión sobre el corporatismo que lo define como un sistema de intermediación de intereses y un modo de elaboración y ejecución de las políticas públicas (Lehmbruch & Schmitter, 1982). El diseño institucional sería ambas cosas, pero se distingue del corporatismo por dos razones básicas:

- El corporatismo tiende a concentrarse en la política de rentas, y en la relación entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos, mientras que el diseño institucional es un concepto más amplio pues abarca otras áreas políticas -como la medioambiental- y otros actores -como el gobierno, la industria, y los expertos.

- El corporatismo se caracteriza por ser un modo cooperativo de formación política, mientras que el diseño institucional puede también no serlo (Schmidt, en: Lehmbruch & Schmitter, 1982).

Es importante asimismo destacar que el término corporatismo es utilizado como sinónimo de neocorporatismo, o corporatismo liberal, y que no tiene ninguna relación con el fenómeno del corporativismo, que designa regímenes o prácticas políticas no democráticas.

18. El término "agency capture" fue acuñado por Lowi y aplicado a un modelo social denominado pluralismo patrocinado ("sponsored pluralism"). Este modelo se situaría entre el pluralismo y el corporatismo, aunque se podría caracterizar mejor como un caso desviado del modelo pluralista, ya que es consecuencia de la pauta de crecimiento del estado liberal y de la tendencia al oligopolio de los grupos de interés que rodean a nuevas agencias públicas (Lowi, 1979).

19. Un cuarto factor sería la descoordinación de la organización administrativa ya que las competencias medioambientales dentro de esta administración están generalmente distribuidas entre un gran número de organismos públicos. Este hecho dificulta la coordinación política y se plasma, entre otras cosas, en la superposición y solapamiento de actividades políticas que conducen a un derroche de recursos y tiempo. Las fragmentadas responsabilidades de ejecución y la ausencia de una relación jerárquica entre las agencias técnicas y las administrativas conducen, además, a un proceso de negociación y búsqueda de consenso entre las agencias públicas (Downing & Hanf, 1981).

20. El desarrollo que posteriormente se realizará de los puntos 1 y 3 se basa, principalmente, en literatura referida al caso alemán.

21. Un análisis sobre el papel de los funcionarios de la administración local en la política medioambiental alemana se encuentra en Axel Müller (Müller, en: Mayntz, 1980).

## II. LA POLITICA MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA Y ALEMANIA.

La política medioambiental en España no ha estado basada en unos principios rectores que configuraran una filosofía del medio ambiente, sino que se ha desarrollado a partir de leyes y reglamentos -elaborados estos últimos con retraso, generalmente, con respecto al plazo establecido- que abordaban problemáticas específicas sin una estrategia global sobre la protección del entorno. En la política de protección del medio ambiente ha prevalecido el papel de los actores públicos, en detrimento del de los privados, al tiempo que la falta de cooperación entre el gobierno y la industria era la nota dominante. Esta política se ha guiado, además, por el principio regulativo tradicional de ordenar y controlar ("command and control"), aunque las leyes medioambientales, en su mayoría, no han sido consecuentemente aplicadas ni cumplidas. La protección medioambiental ha sido, y es todavía, básicamente coyuntural y correctiva<sup>1</sup> pues se desarrolla a través de actuaciones urgentes que persiguen la reparación de situaciones de alta degradación medioambiental; tampoco han existido en este área política principios de planificación global<sup>2</sup>: solamente en los años 80, cuando las Comunidades Autónomas (CC.AA) asumen la gestión de esta política y el gobierno central actualiza y transforma la legislación medioambiental para adaptarla a la comunitaria, se introducen ciertos elementos planificadores. Es en este momento, y como consecuencia principalmente de la adhesión de España a la CE, cuando la política medioambiental comienza a tener un peso

relativo en la arena política; este peso se refleja, entre otras cosas, en un aumento de la financiación pública para facilitar y acelerar la adaptación de esta política a las exigencias comunitarias.

La política medioambiental en Alemania ha estado basada en unos principios rectores configuradores de una filosofía del medio ambiente que ha estado presente en la extensa legislación existente sobre esta materia. Esta filosofía abarca los principios de prevención, de cooperación, y de contaminador-pagador, que se han mantenido, y reforzado, en los sucesivos programas medioambientales -el Programa Urgente de Protección Medioambiental de 1970, el Programa Medioambiental de 1971, el Informe sobre el Medio Ambiente de 1976, el Programa sobre Perspectivas de la Política Medioambiental de 1982, y el Balance de la Política Medioambiental de 1986 (Hartkopf, 1988). Dentro de estos tres principios destaca el de cooperación, que propugna una estrecha relación entre los poderes públicos y los actores privados para afrontar el reto medioambiental, así como defiende un mayor protagonismo de la industria en el desarrollo de esta política. La política de protección del medio ambiente se ha guiado por una legislación que, sometida a un constante proceso de modificación y perfeccionamiento (Novellierung), ha sido caracterizada como uno de los sistemas legales más comprehensivos y detallados de Europa (Weidner, 1986) ; a pesar de estas características la formulación de la legislación ha sido vaga, -las leyes no tienen objetivos

específicos y están repletas de términos imprecisos, como la realización de las medidas según su justificabilidad económica y su adaptación al estado de la técnica-, al tiempo que el uso del amplio espectro de posibilidades y potencialidades que la misma ofrece, ha sido insuficiente. Estos dos factores, imprecisión y débil aprovechamiento de los recursos legales, han limitado la eficacia de la legislación medioambiental como instrumento de la gestión política. Esta política tiene, sin embargo, un carácter estructural pues, independientemente de la existencia de situaciones específicas de grave contaminación, está siempre presente en la agenda pública. La política medioambiental, que comenzó siendo correctiva, ha evolucionado en un momento posterior -que coincide con la progresiva implantación del movimiento verde- hacia planteamientos preventivos y más efectivos para la protección del medio ambiente.

En la política medioambiental de España y Alemania pueden distinguirse, por lo tanto, dos etapas distintas.

En España estas dos etapas son:

la que se inicia en la década de los años 70 prolongándose hasta mediados de los 80, y se caracteriza por una primera aproximación a esta política a través de actuaciones limitadas y específicas, desvinculadas de un planteamiento genérico y global sobre la protección medioambiental, y

- la que se extiende desde mediados de los años 80 hasta nuestros días, y se define por una relativa consolidación de

este área política.

En Alemania las dos etapas de la política medioambiental son:

- la que abarca la década de los años 70, y asiste a la temprana introducción de esta política y a su avanzado planteamiento (en comparación con otros países europeos) mediante, básicamente, la aplicación de medidas reactivas y sectoriales de corrección de la contaminación, y

- la que comienza en los años 80 y se extiende hasta nuestros días, y marca la definitiva consolidación de este área política, como objeto prioritario en la agenda pública, y su más efectiva ejecución a través de medidas que empiezan a ser de tipo preventivo.

En España el factor que permite distinguir dos etapas dentro de la política medioambiental tiene un origen externo: la adhesión a la CE. En este país la política de protección del medio ambiente, a pesar de seguir relegada a un segundo plano al carecer de relevancia para la sociedad y el gobierno, ha adquirido recientemente un mayor peso por las obligaciones que impone la aplicación de la política medioambiental comunitaria.

En Alemania el factor que marca la distinción entre las dos etapas de la política medioambiental tiene un origen interno: la sensibilización pública por el medio ambiente y la creciente importancia del movimiento verde. La protección medioambiental se convierte en objetivo del gobierno alemán en 1971 consolidándose progresivamente, -al margen de ciertos sucesos que, a mediados de los años 70, ralentizan el

desarrollo de esta política-, como elemento de referencia constante de los partidos políticos. Los primeros triunfos electorales del partido verde a finales de los años 70 no sólo corroboran la relevancia de este tema dentro del electorado, sino también el relativo desencanto de la sociedad ante los escasos éxitos obtenidos en este área política. Tras estos triunfos se comienza una etapa más agresiva y efectiva en la protección medioambiental.

Aunque hay autores que consideran otro tipo de periodización en la política medioambiental española<sup>4</sup> y alemana<sup>1</sup>, la distinción entre estas dos etapas resalta dos hechos: la influencia de la adhesión de España a la CE en la mayor atención concedida a la política de protección del medio ambiente<sup>6</sup>, y la relevancia del movimiento verde en Alemania, o del cambio socio-cultural que favorece el éxito de los partidos alternativos, para el definitivo establecimiento de esta política como una de las áreas prioritarias de la agenda pública.

#### 1. La Organización Administrativa de la Política Medioambiental.

Los elementos básicos de la organización administrativa de la política medioambiental son dos: la concentración y la coordinación. Esta administración debe concentrar el mayor número posible de tareas medioambientales en el organismo principal de gestión con el objeto de facilitar la realización coherente de esta política; la forma específica que deba

adoptar este organismo puede ser asunto de discusión, aunque la necesidad de agrupar las funciones de protección del medio ambiente en el mismo es requisito imprescindible de una ordenada gestión política. Además, la política medioambiental debe llevarse a cabo de forma coordinada entre las distintas administraciones con competencias en la materia para que no se produzcan actuaciones contradictorias ni solapadas, ni se dupliquen innecesariamente los gastos de todo tipo.

Los elementos de concentración y coordinación aparecen, de forma desigual, en las distintas administraciones medioambientales; la tendencia actual conduce, sin embargo, a que estas administraciones se doten de ministerios medioambientales y establezcan estructuras de coordinación dentro de cada una de las administraciones, -porque el medio ambiente sigue, con diversos grados, repartido entre distintos organismos-, y entre los distintos niveles de la administración central, regional, y local.

### 1.1. La Administración Medioambiental en España.

La organización administrativa del medio ambiente en España se caracteriza por la dispersión de competencias entre distintos organismos de diferentes ministerios del nivel central. Las medidas que intentan resolver esta dispersión competencial se suceden, sin éxito, a lo largo de los años 70, al tiempo que este problema se reproduce después, con diversos grados, en las administraciones medioambientales creadas por las CC.AA. Posteriormente, una vez establecida la nueva administración autonómica y tras la adhesión de España a la

CE, se producen los primeros intentos de coordinación entre las distintas administraciones medioambientales, y se eleva el rango de la administración central del medio ambiente.

La administración medioambiental se ha compuesto tradicionalmente de "organismos públicos muy dispersos, fruto de preocupaciones, situaciones y épocas diferentes, que [podían] ser sólo parcialmente agrupados y analizados como conjunto en función de las competencias, los medios y las atribuciones que en la gestión o protección (directa o indirecta) del medio físico les [había] atribuido nuestra legislación" (CIMA, 1978: p. 811). En esta administración han predominado, por lo tanto, la descoordinación intersectorial -desconexión de organismos en diferentes ministerios- y la descoordinación intrasectorial -desconexión de organismos dentro de un mismo ministerio- de la tareas de protección del medio ambiente. Para intentar solucionar esta situación se crea en 1971 el Comité Interministerial para el Medio Ambiente (CIAMÀ)<sup>7</sup> que será sustituido, un año más tarde, por la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA).

La CIMA supone el primer esfuerzo de coordinación de una política repartida en multitud de ministerios con objetivos diferentes. Esta comisión, integrada por 14 ministerios y 34 miembros, se organiza como grupo de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, y funciona en dos planos: el sectorial con nueve comités especializados, y el general con reuniones del pleno. La eficacia de este nuevo organismo se vio pronto limitada por una serie de razones,

entre las que cabe destacar: la sobrecarga de tareas de la Comisión Delegada del Gobierno; la inoperancia de las decisiones de la CIMA, debido a su falta de fuerza vinculante y al recelo de los titulares de los distintos ministerios allí representados; la realización por la CIMA de informes sobre proyectos con repercusiones medioambientales que no vinculaban a la administración, y en un contexto en el que no existía una definición legal sobre el medio ambiente<sup>8</sup>; y la carencia de fondos económicos de este organismo. Todas estas razones impiden que la CIMA, desde su creación en 1972 hasta su desaparición en 1987, funcione como organismo de coordinación y cumpla las expectativas creadas sobre el desarrollo de una rigurosa política del medio ambiente<sup>9</sup>. Un intento de reactivación de este organismo se produce en 1981 cuando el Consejo de Ministros encarga a la CIMA la elaboración de un Plan de Acciones Prioritarias; el objetivo básico de este plan era impulsar una serie de estudios que permitieran recoger los datos básicos para la fijación de prioridades en la política medioambiental, y para la optimización en la asignación de unos dispersos recursos superiores a 42.000 millones de ptas (BIMA ns 24, 1982). Este intento es infructuoso y así, en 1982, se señala que si la comisión no es capaz de llevar a cabo las tareas asignadas se deberá plantear una reforma en la administración medioambiental aunque, "en un momento de simplificación de la estructura administrativa y de contención del gasto público consuntivo, no [parecía] prudente abordar [esta] reforma" (BIMA n^ 21, 1982: p. 142).

Durante el "lánguido" desarrollo de la CIMA se producen

otros cambios en la administración medioambiental central, que se resumen en la importancia que adquiere el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) al serle trasvasado la titularidad de la política de medio ambiente desde la Presidencia del Gobierno; este cambio de titularidad, que se mantiene hasta nuestros días, se produce cuando se adscribe la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente al MOPU en 1977. En este mismo año se crea dentro de este ministerio la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, configurada por una Dirección General de Medio Ambiente (DGMA) en 1978 y un Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMÀ) en 1979. El RD L 22/82 de Medidas Urgentes de Reforma Administrativa suprime la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y adscribe la DGMA a la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo.

A mediados de los años 80 tiene lugar la construcción de la administración autonómica medioambiental. Tras el proceso de traspaso de la mayoría de las competencias medioambientales entre 1983 y 1984, las CC.AA se dotan de una administración propia que ha consolidado, en la mayoría de los casos, la dispersión de tareas que ya existía en el nivel central. A pesar de que las CC.AA podían haber creado una organización medioambiental ex-novo, y aunque la administración central alentó la creación de agencias de medio ambiente, como modelo de gestión unificada, la mayoría de los entes autonómicos eligió otro tipo de organización -en forma de dirección

general, consejería o viceconsejería<sup>10</sup> (Entrevista A-E-5, 1990; Aguilar, 1992). Las agencias de medio ambiente de las CC.AA tienen características muy distintas tanto por el nivel de sus competencias, como por el ámbito administrativo de su actuación (Suárez, 1990). Estas distintas características agravan una situación de confusa distribución competencial entre la administración central y la autonómica que justifica, en muchos casos, el derecho de actuación de ambas administraciones". Junto a esta confusión se constata también una situación de descoordinación vertical<sup>12</sup>, entre los distintos niveles de la administración medioambiental, que plantea constantes problemas en la política medioambiental cotidiana del país".

La entrada de España en la CE ha promovido la puesta en marcha de diversos proyectos que intentan superar la tradicional descoordinación horizontal (entre ministerios con competencias medioambientales en la administración central) , y la nueva descoordinación vertical (entre organismos medioambientales de la administración central y autonómica)<sup>14</sup>. Esta tarea está dirigida por el MOPU, representante del gobierno en los Consejos de Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad, y responsable de la coordinación de la política medioambiental a través de la Secretaría de Estado para la CE.

Los proyectos de coordinación horizontal se encuentran ahora, sin embargo, en suspenso debido a la desaparición de la CIMA y a la inoperancia de distintas comisiones sectoriales de coordinación (Martínez Salcedo, 1989). La deficiente

coordinación horizontal se ha visto compensada, hasta cierto punto, con una serie de cambios cuyo objetivo era la elevación del rango de la administración medioambiental central y la consiguiente concentración de tareas en un sólo organismo. El primer cambio tuvo lugar en 1990 con la creación de la Secretaría General de Medio Ambiente (SGMA) que asumió las competencias de la anterior DGMA. La SGMA refleja el triunfo del espíritu corporativista de los distintos ministerios con competencias medioambientales, pues el temor de los mismos a perder poder y autonomía ante un organismo que unificara la gestión medioambiental se ha reflejado, entre otras cosas, en las restricciones que el Ministerio de Agricultura ha puesto a la SGMA, y en la supresión de los términos que otorgaban a esta secretaría la facultad de coordinar los temas medioambientales con otros organismos<sup>1\*</sup>". En 1991, dentro del proceso de transformación del Ministerio de Obras Públicas (MOPU) en Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), se creó la Secretaría de Estado para las Políticas de Agua y Medio Ambiente, como organismo de máximo rango de la organización administrativa medioambiental<sup>16</sup>, y se suprimió la SGMA (Mopu Informa, 1991).

Los proyectos de coordinación vertical, por su parte, comenzaron a finales de 1986 a través de unas reuniones informales entre gestores y responsables de las distintas administraciones medioambientales. Estas reuniones, convocadas por el MOPU, se desarrollaron a dos niveles: de técnicos y de directores generales de medio ambiente de las CC.AA. Las reuniones de técnicos, que se convocaban trimestralmente por

grupos de trabajo y trataban temas específicos, servían de marco para el trasvase de información mientras que las reuniones de directores generales, que se convocaban semestralmente, promovían la coordinación general de la política medioambiental. Transcurrido un año de celebración de estas reuniones, se decidió congregarse a los máximos responsables medioambientales de las CC.AA en una Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Esta conferencia ha sido convocada en tres ocasiones<sup>17</sup> por el MOPU, aunque solamente en la última reunión (11-2-1991) se ha "redactado un documento en el que, por primera vez, se adoptan conjuntamente los objetivos comunes e inmediatos de política ambiental en España" (Mopu Informa, 1991: p. 1).

#### 1.2. La Administración Medioambiental en Alemania.

La organización administrativa del medio ambiente en Alemania asiste, durante la primera mitad de los años 70, al reforzamiento del papel del gobierno federal en la política de protección del medio ambiente gracias a un desarrollo doble: la asunción de nuevas competencias legislativas -concurrentes o marco- en este área política, y la concentración de tareas medioambientales en un ministerio federal. Posteriormente, cuando el éxito del movimiento verde promueve la "ecologización" de los partidos políticos, comienza, en las distintas administraciones de la federación y de los Länder, un proceso de creación de organismos medioambientales de alto rango administrativo que funcionan como modelos de gestión unificada de esta política. Este proceso culmina con la

instauración de un Ministerio Federal del Medio Ambiente en 1986.

En Alemania la Ley Básica ("Grundgesetz") determina las competencias del gobierno federal en la política de protección medioambiental. Estas competencias han sido tradicionalmente consideradas insuficientes por diversos sectores, tanto públicos (la federación) como privados (la industria), para llevar a cabo una mínima política de gestión unitaria del medio ambiente. Es por ello que, en 1970, el gobierno elabora un proyecto en el que se plantea la modificación parcial de la Ley Básica para conseguir la competencia legislativa concurrente medioambiental en los campos atmosférico, del agua, del ruido, y de la naturaleza y el paisaje. La discusión de este proyecto en el Senado concluye con la concesión de esta competencia solamente con respecto a la atmósfera, los residuos y el ruido, mientras que para la política de aguas se otorga una competencia legislativa marco<sup>1\*</sup> (Müller, 1986).

Además del reforzamiento de la federación en sus competencias legislativas de protección del medio ambiente, en el nivel central se produce también una progresiva concentración de las tareas medioambientales: en 1969 el Ministerio del Interior consigue las competencias de gestión de las aguas, protección atmosférica y lucha contra el ruido (pertenecientes anteriormente al Ministerio de Sanidad) mientras que, en 1972, asume las competencias sobre seguridad nuclear y protección radioactiva. En 1980 este mismo ministerio solicitará, sin conseguirlo, las competencias sobre

protección de los espacios naturales. La concentración de importantes competencias medioambientales en la federación no implica, sin embargo, una concentración paralela de las tareas ejecutivas en este nivel, ya que la realización de la política de protección del medio ambiente pertenece básicamente a los Lander; en realidad, y en relación a la política de ejecución, no existe una administración medioambiental propia de la federación (con la excepción de la administración de las vías de navegación) (Klöpfer, 1989).

Además de la concentración de competencias medioambientales en el Ministerio del Interior, en el nivel federal se constituyen una serie de organismos de asesoramiento que, a través de la recogida de datos y de la investigación, apoyan la elaboración de esta política; el organismo más importante dentro de esta organización es la Oficina Federal del Medio Ambiente creada en 1974. El asesoramiento en la política medioambiental no se limita al establecimiento de organismos públicos que apoyan la realización de las tareas de protección del medio ambiente, sino que se extiende a la creación de diversos grupos de trabajo de composición mixta -administración, industria, técnicos, y expertos independientes- para la elaboración y discusión de leyes y proyectos medioambientales específicos. Además de estos grupos de trabajo, existen dos organismos permanentes de gran importancia: el Consejo de Expertos para Cuestiones Medioambientales, y el Grupo de Trabajo para el Medio Ambiente, ambos de 1971 (Müller, 1986).

Las actuaciones conducentes al establecimiento de una

administración medioambiental, que se corresponda con la prioridad política de la que disfruta la protección del medio ambiente, abarcan también el establecimiento de una red de organismos de coordinación que conciertan las tareas de este área política, tanto dentro de la administración federal -coordinación horizontal- como entre la administración federal y la de los Lander -coordinación vertical. La coordinación horizontal se articula a través del Gabinete para Cuestiones Medioambientales, creado en 1970 y responsable de la preparación de las decisiones del gobierno sobre política medioambiental, y del Comité Permanente para Problemas del Medio Ambiente (StALA/Federación), creado en 1971 y aglutinador de los distintos ministerios con competencias medioambientales y de la cancillería. La coordinación vertical tiene tres instrumentos básicos: la Conferencia de Ministros del Medio Ambiente, reunida por primera vez en 1972 y expresión del federalismo cooperativo que impera en Alemania; el Comité Permanente para Cuestiones Medioambientales (StALA Federación/Lander) ; y los grupos de trabajo para problemas específicos del medio ambiente -agua (LAWA), aire (LAI), y residuos (LAGA).

La administración medioambiental a nivel regional es multiforme y se caracteriza, en una primera fase, no sólo por su fuerte segmentación sino por las diferencias organizativas existentes entre los distintos Lander. Aunque estas diferencias son muy significativas, la administración medioambiental regional suele dividirse en tres niveles:

el nivel superior, constituido por los ministerios

medioambientales en cuyo ámbito se encuentran los altos funcionarios regionales con tareas de protección del medio ambiente, (como la Oficina Federal para el Agua y los Residuos de Renania del Norte-Westfalia), que son ayudados por organismos de carácter técnico-científico (como el Centro Regional para el Medio Ambiente de Hesse),

el nivel intermedio, (inexistente en los Lander de Berlín, Hamburgo, Bremen, Sarre y Schleswig-Holstein), que abarca tanto la administración general de los gobiernos de distrito ("Bezirksregierungen" o "Regierungspräsidenten"), que reúnen las competencias regionales en esta materia no expresamente asignadas a otros funcionarios, como la administración especial de funcionarios de distinto tipo (como el director de la Cámara de Agricultura), y

- el nivel inferior, en el que las agencias de control de la industria ("Gewerbeaufsichtsämter") tienen básicamente tareas de protección atmosférica y de lucha contra el ruido (Klôpfer, 1989) .

A finales de los años 70 y principios de los 80 se produce un doble desarrollo en la administración medioambiental regional:

por un lado, consideraciones pragmáticas, sobre la necesidad de concentrar las tareas crecientemente especializadas y técnicas de la protección medioambiental, favorecen el establecimiento de funcionarios especiales responsables de este área política para el conjunto del Land,

- por otro lado, la constatación de que la segmentación de competencias medioambientales, todavía existente en

estructuras administrativas antiguas, grava la realización efectiva de esta política, promueve la concentración de estas tareas dentro de secciones específicas (Hartkopf, en: Hartkopf et al., 1986) .

Como resultado de este doble desarrollo y de los triunfos electorales del partido verde en el nivel regional, comienzan a crearse ministerios medioambientales en distintos Lander, como Hamburgo (1979) y Bremen (1984) (Müller, 1986).

También a nivel federal se inician los buenos resultados de los verdes y así, en 1983, éstos entran por primera^ vez en el Bundestag. Junto a la entrada del partido alternativo en la arena política medioambiental, las encuestas de esta época reflejan una creciente preocupación ecológica del electorado. La discusión sobre la conveniencia o no de crear un ministerio federal para la protección del medio ambiente alcanza entonces su punto álgido. El detonante de la decisión favorable a la creación de este ministerio será el accidente de la central nuclear de Chernobil, y las críticas que el gobierno federal recibe entonces por su lenta reacción ante esta catástrofe. En 1986 se establece finalmente el Ministerio Federal para el Medio Ambiente, la Protección de la Naturaleza y la Seguridad Nuclear, como máximo organismo medioambiental de gestión unitaria que reúne la mayoría de las competencias medioambientales. Algunas tareas públicas con repercusiones sobre el medio ambiente siguen estando asignadas, sin embargo, a otros organismos; el Ministerio de Economía, por ejemplo, mantiene todavía las competencias sobre política estructural, sectorial y regional, política energética, y armonización de

las medidas medioambientales.

## 2. La Política de Control de la Contaminación Atmosférica.

La política de control de la contaminación atmosférica abarca, básicamente, medidas de control de los niveles de inmisión en áreas territoriales; medidas de control de los niveles de emisión en instalaciones industriales; medidas de control de los productos, principalmente combustibles y carburantes; medidas de control de las fuentes móviles; y medidas de apoyo y suplementarias<sup>14</sup>.

Las medidas de control de la inmisión<sup>-11</sup>, o los objetivos de calidad, tienen un origen higiénico-sanitario -de protección de la salud de la población-, y predominan en una primera etapa, básicamente correctiva, de la política de protección atmosférica. El objetivo de estas medidas es el mantenimiento o restauración de la calidad del aire en áreas territoriales con graves índices de contaminación atmosférica. Estas áreas quedan sometidas a un régimen estricto de control de la actividad industrial a través de planes de saneamiento; este régimen puede conducir al problema de que se prohíba la instalación de industrias nuevas, a pesar de que sus valores de emisión sean menores que los de las industrias (antiguas) existentes, por temor a un aumento del nivel de inmisión en la zona. Este problema ha sido calificado como de discriminación del recién llegado ("new-comer discrimination"), en referencia a las industrias nuevas, o de privilegio del señor feudal ("Feudalherrenprivileg"), en referencia a las industrias antiguas. Otro problema asociado a estas medidas es la

aplicación de la política de chimeneas altas que, aunque mantiene los niveles de inmisión del área, traslada la contaminación a otros lugares.

Las medidas de control de la emisión<sup>21</sup> se asocian a dos concepciones distintas: la concepción de protección de la flora y la fauna, que quedan desprotegidas en zonas con niveles de inmisión establecidos únicamente para la salvaguarda de la salud humana; y la concepción dinámica de la técnica, cuyo progreso -plasmado en la evolución terminológica de la legislación medioambiental desde las normas generalmente reconocidas por la técnica ("allgemein anerkannte Regeln der Technik"), hasta el estado de la ciencia y de la técnica ("Stand von Wissenschaft und Technik"), pasando por el estado de la técnica ("Stand der Technik")<sup>22</sup>-, permite la reducción progresiva y continua de las emisiones a la atmósfera. El principio de control de las emisiones predomina en una segunda etapa, más preventiva, de la política de protección atmosférica, y tiene como objetivo la disminución de la polución producida por las fuentes contaminantes individuales a la salida de la chimenea. Este objetivo se lleva a cabo mediante el control de las instalaciones industriales que, sujetas a un régimen de autorización, deben ajustarse a un nivel de emisión establecido según la antigüedad de la planta y el tipo de actividad desarrollada; las industrias nuevas se ajustan generalmente a niveles de emisión más estrictos que las industrias antiguas. Este enfoque ha estado tradicionalmente centrado en el control individual de las industrias, sin abarcar la situación global creada por la

actividad industrial, y no ha considerado que el aumento del número de focos contaminantes podría conducir a un deterioro de la calidad del aire en una determinada zona. Este inconveniente ha promovido que cada vez se extienda más, en la actualidad, la idea de combinar los criterios de emisión con los de inmisión para mejorar la protección medioambiental.

Las medidas de control de los productos regulan el contenido en diversas sustancias (azufre, plomo...), y la calidad de combustibles y carburantes. Esta actuación está cerca del enfoque preventivo y es de gran eficiencia, pues disminuye la contaminación homogéneamente sin necesidad de incurrir en costes como los aparejados por las medidas de elaboración y ejecución de planes de saneamiento, o de control y medición de la contaminación.

Las medidas de control de las fuentes móviles persiguen la disminución de las emisiones procedentes de vehículos, mediante la introducción de carburantes menos contaminantes y la aplicación de técnicas de descontaminación como el catalizador<sup>M</sup>.

Las medidas de apoyo y suplementarias, que abarcan subvenciones, ayudas crediticias, y reducciones impositivas, facilitan y promueven la actuación privada para la mejora de la calidad del aire. En un principio, y debido a la introducción del principio contaminador-pagador, se pensó en limitar el recurso a la financiación pública a casos concretos, como los de grave contaminación con necesidad de actuación urgente, o los de difícil determinación de la responsabilidad por una actuación contaminante. Con el tiempo,

sin embargo, esta financiación ha crecido en importancia porque el anterior principio ha resultado ser de difícil aplicabilidad.

### 2.1. La Política de Protección Atmosférica en España.

En España el punto de partida de la política de control de la contaminación del aire es la Ley 38/72 de Protección del Ambiente Atmosférico<sup>24</sup>. Esta ley y su principal desarrollo, el decreto 833/75, dan prioridad al criterio de fijación de niveles de inmisión al introducir en un lugar destacado la figura de la zona de atmósfera contaminada (ZAC), como área sujeta a un régimen especial de actuaciones para la reducción de sus niveles de inmisión. A mediados de los años 70 estas actuaciones se aplican a determinadas ciudades a través de planes pilotos de urgencia elaborados por el Ministerio de Industria (MINER) (CIMA, 1978). Más adelante, en los años 80, las CC.ÀÀ comienzan a desarrollar sus propios planes de saneamiento atmosférico, y se inicia la transposición de directivas comunitarias sobre protección atmosférica al derecho interno español. Las directivas introducen nuevos problemas medioambientales pues conllevan, en muchos casos, endurecimiento de los niveles de inmisión y propuestas de reducción de los niveles de emisión a través de planes de mejora progresiva de la calidad atmosférica. La situación creada por la transposición de la legislación medioambiental de la CE está en el origen de un aumento de la financiación pública cuyo objetivo es facilitar el cumplimiento de los objetivos comunitarios de protección del medio ambiente.

La contaminación del aire constituye uno de los primeros objetos de estudio y de preocupación social en España: en 1963 la Escuela Nacional de Sanidad instala aparatos de medición de la contaminación atmosférica en Madrid para el estudio de este problema, mientras que en 1968 se producen en Erandio (Bilbao) las primeras protestas ecologistas motivadas por la mala calidad del aire (CIMA, 1978). Sin embargo no será hasta 1972, con la aprobación de la ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico, cuando realmente se inicie una política de control de la polución del aire<sup>2</sup>-"<sup>1</sup>.

La ley 38/72 representa la primera pieza legislativa medioambiental moderna en España. En esta ley se combinan tanto elementos progresivos como regresivos sobre el medio ambiente; los elementos progresivos incluyen la concepción de la naturaleza como unidad -necesidad de considerar el problema medioambiental en su conjunto, pues la preservación de la calidad de la atmósfera puede tener consecuencias negativas para la calidad medioambiental del agua y del suelo-, y la definición del aire como bien común limitado cuyo disfrute debe supeditarse a los superiores intereses de la comunidad. Los elementos regresivos de la ley tienen su origen, en parte, en una consideración relativamente optimista sobre el nivel de deterioro del entorno -en España, por su grado de industrialización, "no se han alcanzado aún niveles intolerables de degradación del medio ambiente salvo en casos muy excepcionales"<sup>26</sup> (en Grau, 1988: p. 155); este nivel de deterioro permite establecer un compromiso entre exigencias higiénico-sanitarias, imperativos económicos, y posibilidades

técnicas de depuración, que limita las posibilidades de protección rigurosa del medio ambiente.

La ley 38/1972 combina el criterio de inmisión y el de emisión, y determina que los niveles de ambos serán establecidos por el gobierno. La prioridad de las actuaciones de protección atmosférica se dirige a las áreas que sobrepasan los niveles de inmisión durante cierto número de días (ZAC), o notablemente (zona en situación de emergencia). Estas zonas quedan sujetas a un régimen especial de actuaciones para la progresiva reducción de sus niveles de inmisión; en este régimen priman las medidas de tipo correctivo -la mejor dispersión de los contaminantes a la salida del foco emisor-, y provisional -el uso transitorio de combustibles de menor poder contaminante. Las actividades industriales afectadas por la declaración de ZAC pueden acogerse a diversos beneficios -subvenciones, reducciones impositivas, y créditos- que otorga el gobierno<sup>27</sup>.

El principal desarrollo de la ley 38/1972 lo constituye el decreto 833/1975, que se centra en la fijación de los niveles de emisión de las principales actividades potencialmente contaminadoras. Este decreto no implica un cambio con respecto al énfasis de la política atmosférica en la fijación de niveles de inmisión pues los valores de emisión que incluye, además de regirse por un interés desarrollista, no son uniformes para todas las industrias (Enseñat, 1980); en la aplicación de estos valores se admiten excepciones según la naturaleza de los procesos de fabricación, y la evolución de la crisis energética y de abastecimiento de materias primas:

-la mención a la naturaleza de los procesos de fabricación se refleja en el tratamiento diferencial que recibe la industria según se trate de una planta de instalación nueva o antigua; la industria antigua puede respetar unos niveles de emisión más tolerantes que los de la industria nueva, aunque deberá adaptarse progresivamente a los nuevos valores de emisión, y

- la mención a la evolución de la crisis energética se refleja en la posibilidad de que determinadas centrales térmicas superen los límites de emisión establecidos cuando utilicen combustibles de baja calidad para suplir deficiencias energéticas.

Basándose en la ley 38/1972 y en su decreto de 1975 comienzan, a mediados de la década de los 70, las primeras actuaciones de protección atmosférica en ciudades con graves problemas de contaminación. El Plan Piloto de Urgencia para Bilbao, elaborado en 1975 por el MINER a petición de la CIMA - como solución alternativa a la declaración de ZAC<sup>28</sup>, constituye uno de los mejores ejemplos de esta actuación. Las medidas de este plan se limitaron casi exclusivamente a la sustitución del fuel-oil con un contenido en azufre del 3% por el fuel-oil con un contenido máximo de 1.5% ya que cualquier otra acción, como la desulfurización o el aprovechamiento de residuos, hubiera sido mucho más costosa (CIMA, 1978) . A pesar de la estrechez de estas medidas, la aplicación del plan fue deficiente y sufrió numerosos retrasos<sup>24</sup> debido al escaso interés de la administración en promover una política rigurosa de control de la contaminación atmosférica<sup>TM</sup>. Otro caso de

ejecución deficiente en la política de control de la contaminación del aire es el Plan de Saneamiento Atmosférico de Madrid<sup>1</sup>. Además de estos planes, a finales de los años 70 y principios de los 80, se llevan a cabo actuaciones que abarcan: declaraciones de ZAC, planes de medidas urgentes en determinadas localidades<sup>32</sup>, planes de saneamiento atmosférico (PSA) , y resolución de expedientes de solicitud de subvención para la instalación de medidas correctoras en la industria.

A mediados de los años 80 se producen dos fenómenos importantes en la política de protección atmosférica: la asunción de la gestión de esta política por las CC.AA, y la transposición de la legislación medioambiental comunitaria al derecho interno.

La gestión de la política de control de la contaminación atmosférica por las CC.AA incluye, principalmente, actuaciones por áreas territoriales, por sectores industriales y por problemas específicos, y se lleva a cabo a través de planes de saneamiento atmosférico. Los planes de saneamiento introducen una perspectiva global relativa en la corrección de los fenómenos de contaminación, pues abarcan tanto la instalación de redes de medición, para prevenir situaciones de alarma atmosférica, como la introducción de sistemas de eliminación de los residuos sólidos provenientes de las actividades de descontaminación en otros medios. El Programa de 1987 de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica en Huelva, constituye uno de los mejores ejemplos de esta estrategia global y de planificación para la corrección de

situaciones de gran degradación medioambiental (Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, 1990).

La adopción de las directivas de la CE sobre protección del aire ha supuesto, en algunos casos, la aparición de nuevos problemas como el aumento del número de ZAC ante los más estrictos niveles de inmisión, y la necesidad de instalar redes de medición para controlar una mayor cantidad de contaminantes (Rodríguez Picazo, 1988). Dentro de este proceso de transposición destacan el RD 1613/85 -que modifica parcialmente el D 833/75-, estableciendo nuevas normas de calidad del aire para el dióxido de azufre y las partículas en suspensión; el RD 717/87 que introduce nuevas normas de calidad para el óxido de nitrógeno y el plomo; y toda una serie de decretos que modifican las características y calidades de los combustibles y carburantes.

La transposición de la política medioambiental comunitaria obliga, por lo tanto, a realizar un esfuerzo de adaptación a los nuevos estándares de protección del medio ambiente. Este esfuerzo queda limitado por la exigencia de la CE de reducir progresivamente las ayudas públicas a la industria, para no producir distorsiones proteccionistas de cara a la consecución del mercado único<sup>^</sup>. A pesar de esta exigencia comunitaria en 1990 se aprueba, con el necesario visto bueno de la CE, el más ambicioso plan global de ayuda a la industria en la tarea de adaptación a los estándares medioambientales comunitarios: el Programa de Creación de una Base Energética y Tecnológica Medioambiental del MINER<sup>14</sup>.

El programa del MINER abarca el período de 1990 a 1994 y

tiene un presupuesto de 38.000 millones de ptas'\ Este programa tiene como objetivos básicos la superación del déficit medioambiental de la industria española -estimado en un nivel de inversión de un billón de ptas. a realizar en los cinco años próximos-, y la mejora de la situación del mercado nacional de bienes de equipo e ingenierías de descontaminación -caracterizado por su bajo desarrollo, modesto volumen de negocio, y dependencia de la tecnología extranjera. Este programa es uno de los pocos que promueve una política de descontaminación preventiva mediante el fomento de tecnologías limpias, y la adopción de niveles de contaminación más estrictos que los existentes por la legislación vigente: en un 50% de los casos las actuaciones se dirigen a cumplir límites de calidad medioambiental más exigentes que los que están en vigor. El porcentaje de solicitudes relacionado con la protección atmosférica ha sido del 35%, correspondiendo el mayor número de concesiones al sector químico (25%), seguido del sector de la construcción (13%), siderúrgico (6.5%), producción, transporte y distribución de energía eléctrica (5%), y refino del petróleo (4.5%). Las iniciativas de asociación empresarial para la solución conjunta de problemas medioambientales no han sido muy numerosas, destacando únicamente las industrias del Polo de Huelva, el sector del curtido en Murcia, y el sector del alabastro en Navarra. Dentro del proyecto se ha establecido también un Programa Industrial de Adaptación Medioambiental con 27 grandes empresas cuyas necesidades de inversión en protección medioambiental superan los 1.500 millones de ptas (MINER,

1991) .

## 2.2. La Política de Protección Atmosférica en Alemania.

El instrumento legal básico de la política alemana de protección atmosférica es la Ley Federal para la Protección del Aire ( "Bundes-immissionsschutzgesetz" ) de 1974<sup>6</sup>. Esta ley, junto a su reglamento ("TA-Luft") de 1974, introduce una comprehensiva regulación de todos los aspectos relacionados con la calidad atmosférica, pero pone el énfasis en el principio de inmisión ya que para muchos, -como se constató en el fallido proceso de reforma de esta ley iniciado a finales de los años 70-, la protección de la flora y la fauna no era un objetivo relevante en sí mismo. La importancia que alcanza la protección medioambiental, desde finales de los años 70 y principios de los 80, marca el inicio de una nueva etapa en esta política. Característico de esta nueva etapa es la reforma y el endurecimiento del sistema legal, y el predominio de elementos novedosos en la práctica política: elementos preventivos ligados al principio de emisión, frente a la regulación tradicional basada en el control de las inmisiones; elementos para la vigilancia de industrias antiguas y de pequeñas instalaciones, frente al énfasis en el control de las industrias nuevas y de las grandes instalaciones; elementos centrados en la ejecución y cumplimiento de la política, frente al énfasis en el perfeccionamiento continuo de la legislación; e instrumentos flexibles que incentivan la reducción de la contaminación, frente al enfoque regulativo tradicional de ordenar y controlar ("command and control").

El sistema legal para la protección atmosférica en Alemania data del siglo XIX -el Código Industrial de 1869 y su Reglamento Técnico de 1895. Este sistema es sustituido por la Ley sobre el Mantenimiento de la Pureza del Aire de 1959 y su Reglamento Técnico de 1964 que dan paso, a su vez, a la Ley Federal del Aire de 1974, como instrumento legal básico de esta política.

La ley de 1974 es, dentro de Europa, uno de los más estrictos instrumentos legales para la protección atmosférica, y constituye la base de numerosos y diversos decretos que contienen una aproximación multifome con respecto al problema de la contaminación del aire (Ullmann, 1983). Esta aproximación incluye, entre otras cosas, el control atmosférico según: a) áreas territoriales, b) actividades industriales, y c) productos.

A) El control atmosférico según áreas territoriales está ligado a la fijación de niveles de inmisión, y ha predominado en la primera etapa de esta política. Este control se ha llevado a cabo básicamente mediante el establecimiento de planes de saneamiento por las autoridades regionales. Los Lánders pueden planificar el control de la contaminación atmosférica en sus territorios mediante dos instrumentos principales: los planes de zonas contaminadas y los planes de zonas protegidas.

1) Los planes de zonas contaminadas ("gebietsbezogenen Planungen") son de elaboración obligada e incluyen diversas medidas, como la exigencia a determinadas industrias de funcionamiento limitado en el tiempo y de cumplimiento de

ciertos requisitos técnicos, y la sustitución de combustibles de alto poder contaminante por otros menos contaminantes. Estos planes contienen también otros instrumentos: inventarios de las emisiones y de las inmisiones, y de sus efectos sobre la región; informes de valoración sobre la situación atmosférica de la zona; y previsiones sobre la evolución de los niveles de emisión y de inmisión.

2) Los planes de zonas protegidas ("Schutzgebietsausweisungen") son de elaboración facultativa y abarcan los programas especiales de preservación medioambiental ("Schongebietsfestsetzung"), y los programas para la lucha contra el smog ("Smoggebietsfestsetzung"<sup>11</sup>).

La gestión de la política de control de la contaminación del aire por las autoridades regionales ha sido muy heterogénea, dependiendo en gran medida del Land en cuestión; mientras algunas regiones han hecho un uso insuficiente del instrumental existente para la protección atmosférica, otras han sido precursoras de esta política influyendo, incluso, en la legislación federal; este último es el caso de Renania del Norte-Westfalia, que fue la primera región en elaborar una ley de control de la inmisión en 1962 y un decreto para el control del smog en 1964 (Weidner, 1986). Independientemente de las actuaciones específicas de los distintos Lander, los planes regionales de saneamiento, en su gran mayoría y a pesar de su sofisticación y elevados costes, han sido relativamente ineficaces porque, en vez de establecer provisiones orientadas a facilitar su aplicación, se han limitado a producir una regulación cada vez más detallada y compleja (Knöpfel &

Weidner, 1986) .

B) El control atmosférico según actividades industriales se recoge, básicamente, en el reglamento de 1974 de la Ley Federal del Aire, que incluye niveles de emisión para más de 170 contaminantes, junto con el requisito general de aplicar la mejor tecnología disponible para el control de la polución. Además, en este reglamento se exige una autorización para el funcionamiento de todas las actividades potencialmente contaminantes; esta autorización se aplica a las industrias nuevas, mientras que las antiguas sólo la necesitan si introducen modificaciones significativas en sus procesos de producción, o si se demuestra que la protección del público con respecto a sus emisiones es deficiente; en este último caso, los funcionarios pueden aplicar una orden posterior ("nachtragliche Anordnung") exigiendo a la industria la reducción de sus niveles de emisión o la puesta en marcha de medidas de saneamiento. Esta posibilidad ha sido aplicada en pocas ocasiones porque debía cumplir los requisitos de justificabilidad económica, y de realización según el estado de la técnica. A pesar de que el reglamento de 1974 tiene un extenso apartado relacionado con el control de las emisiones, consagra la prioridad del criterio de inmisión dejándose a la prevención un papel meramente simbólico; para las centrales de combustión, por ejemplo, se menciona la elevación de la altura de las chimeneas, y no la instalación de sistemas de desulfurización, como medio para respetar los valores de inmisión y dispersar mejor las emisiones. La aplicación de la política de chimeneas altas representa solamente un caso, de

los muchos existentes, en el que determinadas disposiciones complementarias debilitan el planteamiento general de la Ley Federal de 1974, así como un ejemplo de la gran cantidad de excepciones aceptadas y de las posibilidades de elusión de esta ley (Fichter, 1988) .

C) Con respecto al control de la contaminación según productos, se elaboran diversos decretos sobre la calidad de los combustibles (como el decreto de 1975 sobre el contenido en azufre del fuel oil), aunque la actuación más importante en este campo es el progresivo avance hacia la consecución de la gasolina sin plomo.

El sistema legal para la protección atmosférica se caracteriza, por lo tanto, por abarcar una regulación muy extensa y detallada que no establece, sin embargo, objetivos específicos o requisitos obligatorios de control. Este sistema comienza a tambalearse en 1976 tras el juicio Voerde que ordena la paralización de las obras de ampliación de una central eléctrica de hulla y pide al gobierno, como consecuencia de esta decisión, la reforma de la Ley Federal del Aire de 1974 y de su reglamento, con el fin de determinar los límites de los niveles de emisión y el estado de la técnica a aplicar en las centrales de combustión. A finales de los años 70 y principios de los 80 la política de protección atmosférica parece entrar en un callejón sin salida, pues fracasan los intentos de reforma de la legislación, así como las negociaciones del gobierno con el sector energético para conseguir un descenso voluntario de la contaminación procedente de las centrales eléctricas.

La nueva etapa de la política de control de la contaminación del aire se inicia transcurridos los primeros años de la década de los 80. En esta etapa se adopta un enfoque preventivo y selectivo -orientado hacia el control del nivel de emisión de grandes instalaciones industriales, principalmente plantas de combustión antiguas y nuevas-, y se aplican medidas que tienen en cuenta la evolución de la técnica para establecer métodos concretos de descontaminación y plazos obligados de ejecución.

La sensibilización pública ante la degradación medioambiental es el principal factor que explica este cambio en la política de protección atmosférica; esta sensibilización se refleja, sobre todo, en el problema de la lluvia acida. La preocupación que despierta este problema conduce a que en 1983 un 76% de la población se muestre dispuesto a soportar un impuesto sobre la energía que se destine a la protección de los bosques (Fichter, 1988). Cuando se constata la importancia que se adscribe a la conservación de los bosques, se produce un cambio de actitud en el gobierno con respecto a la política atmosférica; aunque hasta finales de la década de los 70 se había minimizado oficialmente la importancia de la lluvia acida -por temor a las demandas de indemnización de países como Suecia, que veían en la política alemana de altas chimeneas una de las causas principales de esta contaminación transíronteriza-, a partir de ese momento el gobierno se convierte en el principal adalid de una estricta política para el control del problema. Como prueba de este cambio de actitud se elabora en 1983 un Programa de Acción llamado "Salvad el

Bosque", que incluye diversas medidas de urgencia, tanto a nivel nacional como comunitario, para reducir la lluvia acida (Waffenschmidt, en: VV.AA, 1984) . Además, y como este problema medioambiental tiene su origen en la contaminación transfronteriza de dióxido de azufre procedente de centrales térmicas, se aprueba en 1983 el Decreto sobre Grandes Plantas de Combustión ( "Grossfeuerungsanlagen-verordnung")<sup>37</sup>. Este decreto establece niveles de emisión nuevos y más estrictos, y la obligación para las centrales nuevas de alcanzar un cierto grado de desulfurización y para las centrales antiguas de transformar sus instalaciones en determinados plazos o proceder a su clausura^.

En 1985 con la modificación de la ley Federal del Aire se mejoran los instrumentos de control de la contaminación atmosférica; de esta forma, se introducen nuevas provisiones para reducir el nivel de emisión de las instalaciones antiguas, y se facilita la aplicación de las órdenes posteriores que no deberán ya basarse en la justificabilidad económica de la medida sino en principios más favorables al medio ambiente.

El reglamento de la ley de 1974 ("TA-Luft") experimenta también distintas modificaciones en 1983 y 1985. En la modificación de 1983 se contempla, por primera vez, la protección específica de la flora y la fauna -sensibles a los niveles de inmisión hasta entonces existentes; se introducen niveles de inmisión para el plomo, el cadmio y el talio; y se endurecen los niveles de emisión para determinadas sustancias cancerígenas (Salzwedel & Preusker, 1983). La segunda

modificación de 1985 introduce valores límite de emisión para el dióxido de azufre; ajusta los niveles de emisión al estado avanzado de la técnica; e incorpora instrumentos más flexibles en esta política (Müller, 1986). Esta flexibilidad se concreta, por ejemplo, en la creación de grupos compensatorios ("Sanierungsgemeinschaften"), que permiten que las industrias de una determinada zona puedan agrupar sus emisiones y ofrecer créditos de emisión a industrias antiguas, que sólo pueden satisfacer niveles de emisión más exigentes incidiendo en enormes costes -siempre que con ello resulte un nivel de inmisión inferior al que se produciría si cada industria se ajustase a los valores de emisión vigentes. Un instrumento que introduce también una cierta flexibilidad en la política de control de la contaminación atmosférica es la estrategia "junctim", que vincula la concesión para la aprobación de instalación de una nueva planta con la introducción de mejoras medioambientales en una planta ya existente (Ullmann, 1983) .

La aparición de instrumentos flexibles se relaciona con un cambio, que se produce en la segunda etapa de esta política, hacia la adopción de pactos y acuerdos voluntarios con la industria que sustituyan, hasta cierto punto, la aplicación del principio regulativo tradicional de ordenar y controlar. En la legislación bávara se establece la posibilidad, por ejemplo, de que se realicen negociaciones con las empresas para la disminución de la contaminación, en vez de imponer órdenes de obligado cumplimiento (Kabelitz, en: Schneider & Sprenger, 1984). Asimismo, algunos Lander -como los de Renania

del Norte-Westalia, Baviera, y Baden-Wütemberg-, han llevado a cabo acuerdos con grandes plantas de combustión para reducir el nivel de dióxido de azufre y, parcialmente, de óxidos de nitrógeno dentro de determinados plazos y hasta valores no contemplados por la legislación (Weidner, 1986) . También en diversas ciudades como Dusseldorf, se han aplicado acuerdos informales para resolver casos particulares de contaminación atmosférica (Klemmer, en: VV.AA, 1984).

La presencia de acuerdos informales no agota, sin embargo, las posibilidades de actuación dentro de esta política; otras acciones para la protección de la atmósfera serían las siguientes: la declaración de zonas en estado de atmósfera contaminada realizada por seis Lander con relación a 21 áreas hasta 1988; la obligatoriedad de realizar inventarios de emisiones decidida por seis Lander con relación a seis zonas; la aprobación de decretos para la lucha contra el smog ("Smog-Verordnung") en nueve Lander. Como último desarrollo en esta política comienza, a finales de los años 80, una discusión sobre la introducción de impuestos ecológicos que graven tanto la contaminación producida por las empresas como su uso intensivo de energía.

De todos modos, y a pesar de la variedad de medidas adoptadas, el elemento de planificación en la política regional de protección del aire sigue estando relativamente inf radesarrollado, pues sólo una pequeña parte de las áreas contaminadas ha contado tradicionalmente con planes de saneamiento atmosférico (Schreiber, en: Simonis, 1988).

### 3. La Política de Control de la Contaminación de las Aguas Continentales.

Al igual que la política de protección atmosférica, la política de saneamiento de las aguas abarca distintos tipos de medidas: medidas para el control de los vertidos, directos e indirectos, según el principio de emisión; medidas para el control de la calidad de las aguas según el principio de inmisión; medidas de control de productos; y medidas de apoyo y suplementarias.

Las medidas que controlan los vertidos al medio acuático se distinguen según sean éstos directos o indirectos: los primeros son los que se efectúan directamente a un cauce fluvial, mientras que los segundos se efectúan a una red de canalización o sistema público de depuradoras. Aunque todo vertido está sujeto a una autorización previa y a una serie de requisitos -como los que se derivan del cumplimiento de unos niveles de emisión, cada vez más exigentes, según el progreso de la técnica-, los vertidos que se realizan directamente han estado sometidos, tradicionalmente, a exigencias más estrictas que los indirectos. El vertido directo suele estar obligado a pagar un impuesto, según el tipo y la cantidad de contaminante emitido, cuyo objetivo es el fomento de la instalación de depuradoras y la introducción de tecnologías preventivas de la contaminación que disminuyan el aporte de polución al río. El vertido indirecto está sujeto a una contribución que, generalmente, no incentiva la introducción de medidas de reducción y prevención de la contaminación, pues su objetivo es la financiación del establecimiento y mantenimiento de

redes públicas de depuración. La fijación de niveles de emisión, al realizarse independientemente del estado medioambiental del medio receptor y del número de puntos de vertido, puede conducir al aumento de la contaminación de las aguas y, por ello, se hace necesario la introducción de medidas de saneamiento vinculadas al principio de inmisión.

Las medidas de control de la inmisión tienen como objetivo el mantenimiento y la restauración de la calidad de los cauces fluviales en determinadas zonas. Para conseguir este objetivo se establecen planes de diverso tipo -planes de saneamiento de las aguas, de protección medioambiental especial, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos-, que contienen distintos elementos como: la fijación de metas de calidad, el control de los puntos de vertido, la instalación de sistemas de depuración, y la aplicación de catálogos de medidas con plazos y requisitos de actuación.

Las medidas de control de productos se aplican a todas aquellas sustancias que, contenidas en los mismos y susceptibles de ser vertidas a las aguas, tienen una incidencia negativa sobre el medio acuático. Estas medidas pueden establecer una serie de exigencias que incidan tanto sobre los fabricantes como sobre los usuarios de estos productos: la sustitución de sustancias nocivas medioambientalmente por otras de naturaleza menos perjudicial, la reducción del contenido en determinadas sustancias, y la obligación de información a las autoridades sobre la composición y efectos de las sustancias.

Las medidas de apoyo y suplementarias son del mismo tipo

que las utilizadas en la política de protección atmosférica, aunque en este área alcanzan tal vez una mayor aplicación por las enormes necesidades de financiación que demanda la infraestructura pública de abastecimiento y saneamiento de las aguas.

### 3.1. La Política de Saneamiento de las Aguas en España.

La política de control de la contaminación de las aguas continentales en España se ha caracterizado tradicionalmente por la falta de planificación, el énfasis en el tema del abastecimiento, y el grave déficit en infraestructuras de saneamiento. A finales de los años 70 se realizan actuaciones específicas de corrección de la contaminación en áreas muy degradadas, mientras que algunas CC.AA comienzan a elaborar leyes y planes de saneamiento de cuencas fluviales, anticipándose a la administración central en la gestión global del control de la contaminación de los ríos. A mediados de la década de los 80 la introducción y el desarrollo de un nuevo sistema legal para la protección del medio acuático marca el comienzo de una nueva fase en este campo de la política medioambiental. El máximo exponente de este sistema legal es la Ley de Aguas de 1985 que, además de sustituir a la Ley de Aguas de 1879, crea una nueva administración hidráulica e introduce una política integral de saneamiento a través de instrumentos nuevos de gestión y planificación. Asimismo, durante esta segunda fase, se realiza la transposición de las directivas comunitarias sobre protección del medio acuático, y comienza a aplicarse el Programa del MINER para la adaptación

de la industria española a los objetivos medioambientales de la CE.

En España la política con respecto a la depuración de las aguas residuales ha sido, hasta fechas relativamente recientes, casi inexistente porque la infraestructura hidráulica sanitaria carecía tanto de un plan directivo a nivel nacional como de planes territoriales de menor rango. La elaboración en 1966 del Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento, con vigencia hasta 1986 y estructurado en planes de acción provinciales, comarcales, y de emergencia, no ayudó a solventar esta situación; aunque la elaboración técnica del plan era correcta y suponía un esfuerzo importante de coherencia y documentación, su planteamiento no era realista pues no abordaba la reordenación administrativa y jurídica del tema y carecía, además, de coordinación con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente. Estas deficiencias favorecieron la escasa implantación de la política de saneamiento de las aguas así como su ineficaz ejecución (Estevan & Siso, 1984). Los municipios que, al principio, tenían competencia exclusiva sobre la política de saneamiento de las aguas, carecían de recursos económicos y técnicos para gestionar la red de infraestructura hidráulica y, además, no consideraban este tema como objeto de prioridad política; esta situación propició que los entes locales acudieran a la subvención estatal para solventar los problemas de contaminación (Ríos & Benito, 1979).

Dentro de esta primera fase, una de las actuaciones más

importantes dentro de la política de saneamiento de las aguas es el conjunto de medidas, iniciado en 1981, para corregir el problema de la contaminación por alpechines en la cuenca del río Guadalquivir<sup>^</sup>. Al margen de medidas como éstas, cuyo objetivo es la resolución de graves problemas de contaminación causados por sectores industriales en determinadas zonas, esta política conoce un avance fundamental con la elaboración por las CC.AA y los entes locales de planes de abastecimiento y de saneamiento como el Plan de Saneamiento Integral de Madrid de 1980, el Plan Hidrológico Vasco de 1982, el Plan de Saneamiento de Cataluña de 1982, y el Plan de Saneamiento Integral del Bajo Nervión-Ibaizábal de 1984. El objetivo de los planes de saneamiento responde, de forma genérica, a la urgente necesidad de controlar los vertidos, principalmente industriales, para asegurar el abastecimiento de agua potable a la población, y restaurar o mantener la calidad ambiental del medio hídrico.

El Plan de Saneamiento de Cataluña constituye un ejemplo paradigmático dentro de estos planes pues marcó, en cierto modo, la pauta de lo que serían los futuros planes de otras regiones. Las líneas básicas de este plan son: la realización de un análisis global de las cuencas fluviales, estableciendo objetivos de calidad medioambiental según un plan general y distintos planes zonales; la división de las cuencas fluviales en zonas, según un criterio de prioridad de las actuaciones que depende de la gravedad de los problemas de contaminación; la elaboración en cada zona fluvial de un plan de saneamiento particular, que analiza los vertidos municipales e

industriales y procede a su regularización<sup>40</sup>; y la imposición sobre cada vertido de un impuesto, o canon de saneamiento, como mecanismo básico de financiación de los programas de control de la contaminación (Junta de Saneamiento de Aguas, 1990) .

Con la aprobación de la Ley de Aguas de 1985 se introducen dos principios básicos en la política de control de la contaminación del medio acuático: a) la planificación global en la gestión<sup>41</sup>, y b) la regulación sistemática y urgente de los vertidos industriales<sup>4</sup>- para conseguir un mejor rendimiento de la infraestructura hidráulica y la adaptación a los objetivos comunitarios de calidad de las aguas. Aunque existen grandes diferencias dentro de España con respecto a la aplicación de estos principios, se puede señalar que, en líneas generales, la política de protección de las aguas, en lo que se refiere a planificación global y a incentivación económica para la reducción de la contaminación, se encuentra todavía en un estado embrionario; esta situación se ha reflejado en el reconocimiento oficial de la necesidad de impulsar los planes de saneamiento integral en todas las CC.AA -realizado en la última Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 1991-, y de aplicar el canon de vertido para financiar estos planes -en unas Jornadas sobre el "Ciclo Integral del Agua" en 1990 (Mopu Informa, 1991).

A) El instrumento básico en la planificación de esta política es el Plan Hidrológico Nacional, que funciona como marco de los distintos planes hidrológicos de cuenca. Estos

planes son gestionados por los Organismos de Cuenca y comprenden, entre otras cosas: la asignación y reserva de recursos para la conservación o recuperación del medio natural, la fijación de las características básicas de calidad de las aguas, la ordenación de los vertidos de aguas residuales, y diversas medidas para la recuperación del recurso y entorno afectados por la contaminación.

B) Con respecto al control de la contaminación industrial las actuaciones persiguen, prioritariamente, la identificación de todos los puntos de vertido, el inicio de trámites para su legalización y control, y la imposición sobre los mismos de un canon de vertido<sup>4</sup> (Orden de 21-12-1986) . La Ley de Aguas de 1985 prohíbe de forma genérica efectuar vertidos, directos o indirectos, aunque esta prohibición<sup>44</sup> se precisa posteriormente quedando el vertido sujeto a una autorización administrativa que debe reflejar las instalaciones de depuración necesarias, los límites de la composición de los efluentes y el importe del canon de vertido. Los límites cuantitativos y cualitativos del vertido, que se concretan en su autorización, se ajustan a dos listas de sustancias<sup>4"1</sup>. La primera lista incluye sustancias según su toxicidad- y persistencia, y la segunda lista incluye sustancias nocivas que se regulan según el tipo y características del medio receptor; las autorizaciones de vertido limitan rigurosamente las concentraciones de las sustancias de la lista I, mientras que las sustancias de la lista II quedan sujetas a previsiones de reducción de la contaminación contenidas en planes hidrológicos. En el RD 849/86, que aprueba el Reglamento del

Dominio Público Hidráulico, se establece el principio de gradualidad para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que se fijen. Con respecto al canon de vertido, la ley distingue entre el canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico -gestionado por los Organismos de Cuenca para la protección y mejora de dicho dominio-, y el canon de vertido -gestionado por los mismos organismos y destinado a las actuaciones de protección de la calidad de las aguas previstas en los planes hidrológicos de cuenca<sup>40</sup>. Además de introducir un impuesto sobre el vertido, la ley considera la posibilidad de otorgar ayudas para la modificación de tecnologías, instalaciones o equipos, que impliquen una disminución del consumo de agua o una menor aportación de contaminación. Hasta ahora no se ha hecho nada, sin embargo, para llevar a la práctica estas incentivaciones que supondrían la introducción de un elemento preventivo en la política de saneamiento de las aguas (Martín Mateo, 1989).

La Ley de Aguas crea también una nueva administración hidráulica que se vincula a la organización administrativa del mismo tipo existente ya a nivel autonómico. Las unidades de gestión de esta nueva administración son los Organismos de Cuenca; estos organismos forman parte del Consejo Nacional del Agua -junto con el Estado, las CC.AA, y determinadas organizaciones profesionales y económicas- y su ámbito territorial queda definido en ocho confederaciones hidrográficas<sup>47</sup>.

Al lado del nuevo marco legislativo y de la nueva

administración hidráulica, en esta segunda fase de la política de control de la contaminación en el medio acuático se desarrollan diversas actuaciones de corrección de la contaminación en zonas de alta degradación medioambiental. Estas actuaciones toman generalmente la forma de planes específicos de saneamiento -referidos a una industria-, o planes globales -referidos a un conjunto de industrias ubicadas en la misma zona. Un ejemplo del primer caso es el Plan de Reducción de Efluentes de la empresa Tioxide España, mientras que el segundo caso sería el del Plan de Corrección de los Vertidos Industriales en Huelva<sup>4\*</sup>. El plan de Huelva, que comienza en 1986 abarcando el período 1987-1990, representa la primera actuación global para reducir la contaminación industrial de esta zona y tiene un coste total superior a los 10.000 millones de ptas. La reducción de la contaminación abarca dos tipos de medidas: medidas internas, a financiar por las empresas con ayuda del gobierno mediante la concesión de líneas blandas de crédito oficial, y medidas generales de carácter común, a financiar por la administración (Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, 1990).

Para salvar la situación de déficit y retraso en la política de control de la contaminación de las aguas - reflejada en diversos estudios iniciados a finales de 1985 que señalan el deterioro gradual de la calidad de muchos ríos españoles (MOPU, 1986)-, y facilitar su adecuación a la política comunitaria<sup>^</sup>, se aprueba el Programa de Creación de una Base Energética y Tecnológica Medioambiental del MINER. Este programa representa, como ya se ha indicado

anteriormente, el primer intento de abordar una política rigurosa de descontaminación adaptada a los estándares medioambientales de la CE. Las peticiones referidas a medidas de protección del medio hídrico han sido las más numerosas dentro del programa y han alcanzado el 61% del total (frente al 35% de peticiones referidas a la protección atmosférica).

### 3.2. La Política de Saneamiento de las Aguas en Alemania.

La política de saneamiento de las aguas en Alemania ha estado condicionada por la ausencia de una gestión central del gobierno federal, y la consiguiente heterogeneidad de las políticas de los Lander. Esta situación se modifica, parcialmente, a principios de los años 70 cuando el gobierno federal consigue la competencia legislativa marco en esta materia. En este momento, se aprueban las bases legales de una nueva política de control de la contaminación de las aguas basada en la planificación -modificación en 1976 de la Ley para la Gestión del Agua ("Wasserhaushaltsgesetz") de 1957-, la incentivación económica para la reducción de la polución -aprobación en 1976 de la Ley sobre el Impuesto de Aguas ("Abwasserabgabengesetz")-, y el control de la contaminación por sustancias concretas -la Ley de Detergentes de 1976 ("Waschmittelgesetz"), y el decreto sobre el contenido máximo de fosfatos de 1980 ("Phosphathochstmengenverordnung"<sup>11</sup>). A mediados de los años 80, el aumento de la conciencia ecológica de la población junto a una serie de vertidos accidentales en diferentes ríos, promueven la reforma de la legislación y el endurecimiento de la política de protección de las aguas.

Algunos resultados de esta reforma son: la elaboración de disposiciones de aplicación nacional sobre los requisitos mínimos que deben cumplir los vertidos; el fomento de la competencia planificadora de los Länder; y la realización de acuerdos voluntarios con la industria para controlar, principalmente, el uso de sustancias nocivas para el medio ambiente.

En Alemania el saneamiento del medio hídrico tiene, desde el siglo XIX, una gran importancia política y representa una de las tareas medioambientales más antiguas (Wey, 1982). En el campo del abastecimiento y saneamiento de las aguas, las asociaciones de usuarios -corporaciones de derecho público en número aproximado de 10.000 que en algunos Länder, como el de Renania del Norte-Westfalia, se rigen por leyes especiales-, junto a las regiones (Länder) y los entes locales ("Gemeinden" y "Kreisen"), han sido tradicionalmente los principales actores. Aunque el gobierno central sólo tiene competencia marco en esta materia y sus leyes deben ser desarrolladas por las de los Länder, su papel en esta política no ha dejado de ceder en importancia desde los años 70. Dentro de esta competencia marco se aprueban, a mediados de los años 70, la Ley para la Gestión del Agua y la Ley sobre el Impuesto de Aguas. A diferencia de estas leyes que forman parte de una legislación marco que debe ser completada por los Länder, la Ley de Detergentes de 1975 se basa en la competencia legislativa concurrente del gobierno central para definir una regulación uniforme en todo el país.

Las leyes para la Gestión del Agua y sobre el Impuesto de Aguas, arabas de 1976, dan prioridad al criterio de emisión al incluir la fijación de una serie de niveles de emisión, y gravar con un impuesto la concentración del vertido a la salida del foco emisor, sin tener en cuenta el grado de contaminación del cauce fluvial; la consecución de objetivos de calidad queda, por lo tanto, en manos de los Lander. Con estas leyes se introduce, por primera vez: a) una estandarización de los criterios por los que se rige la autorización de los vertidos; b) una ampliación del componente de planificación de la política de saneamiento de las aguas y; c) un elemento de incentivación económica para reducir la contaminación.

A) El control de los vertidos, así como de todo uso que se hace del agua, se lleva a cabo a través de la concesión de una autorización. En el caso de los vertidos, la autorización toma la forma de permiso -sujeto a revocabilidad y limitación- mientras que, en el caso de otros usos del agua, la autorización toma la forma de concesión<sup>10</sup> -cuya limitación y anulación se produce bajo determinadas premisas. El permiso se concede cuando el nivel de contaminante vertido se puede mantener tan bajo como si se cumplieran los requisitos mínimos de emisión de vertidos según las normas generalmente reconocidas por la técnica<sup>11</sup>; si la sustancia que se vierte está dentro de la Lista I, que recoge los vertidos tóxicos y peligrosos, el valor de la emisión deberá ajustarse al estado de la técnica (Salzwedel & Preusker, 1982 )<sup>12</sup>. Este permiso puede quedar sujeto a una orden posterior que puede exigir del

responsable de los vertidos que tome medidas, siempre que sean económicamente justificables, para el ahorro en el uso de agua y para el control y vigilancia de la contaminación vertida. Junto a la estandarización del sistema de control de los vertidos, la elaboración de disposiciones administrativas generales sobre el cumplimiento de requisitos mínimos para ciertos vertidos supone otro avance en la dirección de una gestión homogénea del medio acuático. Estas disposiciones, elaboradas por el gobierno federal con la aprobación del Senado ("Bundesrat"), son de aplicación general y no admiten excepciones regionales ni sectoriales; de esta forma, los vertidos objeto de estas disposiciones deben ajustarse a los mismos estándares generales mientras que, en algunos casos, se pueden exigir requisitos más estrictos para sustancias contaminantes específicas.

B) La planificación de la política de protección de las aguas es una tarea de los Lander, que disponen para ello de cuatro instrumentos básicos: los planes marco de gestión ("Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne"), los planes de administración ("Bewirtschaftungspläne"), los planes de eliminación de aguas residuales ("Abwasserbeseitigungspläne"), y las órdenes de saneamiento ("Reinhalteordnungen").

Los planes marco de gestión forman parte de un esquema de planificación global, para el conjunto de las cuencas fluviales, que comienza en 1957; aunque a finales de 1980 sólo el 18% de los ríos estaba sujeto a estos planes, se ha previsto que entre el año 1985 y el 2000 la totalidad de las aguas fluviales será abarcada por los mismos. Los planes de

administración, que tienen su inicio en 1976 aunque no comienzan a desarrollarse hasta principios de los años 80, abarcan distintos aspectos como los incentivos económicos, los acuerdos entre las autoridades y las industrias, y los criterios que combinan el principio de emisión con los objetivos regionales de calidad. Los planes de eliminación de las aguas residuales, que incluyen una ordenación de los lugares de instalación de las plantas de depuración y orientaciones sobre la gestión de las aguas residuales, han sido escasamente aplicados, aunque este tema es de obligado cumplimiento para los Lander. Las órdenes de saneamiento sirven, finalmente, para hacer cumplir los planes de saneamiento, y pueden establecer exigencias adicionales en las condiciones de gestión de los vertidos (Salzwedel & Preusker, 1982); las órdenes de saneamiento, a diferencia de los requisitos mínimos establecidos por el gobierno, pueden aplicarse en zonas concretas dando lugar a una regionalización de la política medioambiental. De esta forma, quedaría establecido un principio de mínima y homogénea protección de las aguas a través de la aplicación universal de exigencias mínimas, permitiéndose a las autoridades regionales que elevaran el nivel de protección del medio ambiente de diversas formas: aplicación de exigencias medioambientales más estrictas en zonas de protección, limitación de la cantidad de usos del agua que no requieren autorización, y fijación de límites temporales reducidos para la ejecución de determinadas medidas.

En líneas generales los Lander no han desarrollado, sin

embargo, su capacidad de elaboración y ejecución de planes ni han aprovechado, tampoco, la posibilidad de realizar una política medioambiental más estricta: en 1989, por ejemplo, las autoridades regionales no habían establecido aún requisitos adicionales para ningún tipo de vertido.

C) La introducción de elementos económicos en la política de saneamiento del medio acuático se produce en 1976 con la aprobación de la Ley sobre el Impuesto de Aguas. Este impuesto, que no comienza a aplicarse hasta 1981 para dar un plazo que permita la construcción de depuradoras, persigue mejorar la tecnología de depuración y promover el desarrollo de procesos de producción poco contaminantes que ahorren, además, la utilización de agua. La cuantía del impuesto, que se aplica al conjunto de vertidos realizado durante un año, se determina según la nocividad del vertido que queda definida por una serie de parámetros (Ronde, 1984); en 1981 la cuantía del impuesto se fija en 12 marcos por unidad de contaminación, a lo que se añaden anualmente seis marcos hasta 1985, alcanzándose en 1986 una tasa impositiva de 40 marcos. Este impuesto se aplica a aquellos vertidos que no cumplen los requisitos mínimos de emisión ya que el responsable del vertido que, además de instalar una depuradora introduce un cambio en el sistema de producción para disminuir la cantidad de contaminación, se beneficia de una reducción en el mismo<sup>53</sup>. Los efectos incentivadores de este impuesto quedaron, sin embargo, minimizados en los sucesivos borradores de la ley que redujeron la cuantía del mismo hasta quedar por debajo de los costes de prevención de la contaminación'<sup>14</sup>. Además, el ámbito

de aplicación de este impuesto es muy reducido porque, al afectar únicamente a los vertidos directos, sólo tiene en cuenta el 10% de los vertidos industriales. A pesar de estos inconvenientes, el primer informe realizado en 1983 sobre la aplicación de este instrumento económicos señalaba que el impuesto sobre las aguas residuales había favorecido la planificación en este campo, la construcción de depuradoras y el mejor funcionamiento de las instalaciones de depuración, y había conducido al\* saneamiento de numerosos usos del agua (Bundesminister des Innern, 1983).

La Ley de Detergentes de 1975 es la tercera pieza legal básica de la política de saneamiento de las aguas en esta primera fase. Esta ley prescribe que a través de decretos se podrán introducir determinadas exigencias con respecto a ciertas sustancias que contienen los detergentes, así como prohibirse o limitarse el contenido de sustancias perjudiciales para el medio acuático. La producción y comercialización de ciertos detergentes y productos de limpieza queda también sujeta al cumplimiento de determinados requisitos de información al consumidor sobre la composición del producto y su correcta dosificación. Esta ley se completa con una serie de decretos, como el decreto de 1980 sobre el contenido máximo de fosfatos que trata del procedimiento para la determinación del contenido de estas sustancias en los detergentes.

A principios de los años 80 se comprueba que el sistema legal diseñado para la protección de las aguas en Alemania ha

sido insuficientemente aplicado. El desarrollo de los diversos planes sobre el medio hídrico, así como la aplicación del impuesto sobre los vertidos, ha sido lento y desigual. En Renania del Norte-Westfalia, por ejemplo, de 4.150 puntos de vertido que debían pagar impuesto, sólo 400 cumplían con este requisito en 1982 (Hartkopf & Bohne, 1983)<sup>35</sup>. La constatación de esta insatisfactoria situación, unida a la creciente preocupación de la sociedad ante el estado medioambiental de los ríos tras una sucesión de vertidos accidentales, empuja al gobierno a endurecer la política de saneamiento de las aguas a mitad de los años 80. En 1986 se presenta así un catálogo de medidas que, entre otras cosas, incluye: una ampliación de la lista de contaminantes, la elaboración de disposiciones administrativas para la concreción de los requisitos de seguridad en las instalaciones industriales, y la modificación de una serie de leyes. Durante esta segunda etapa se produce también un gran avance con respecto a la elaboración de disposiciones administrativas que obligan a determinados vertidos a cumplir ciertos requisitos mínimos; en 1988 existen ya 46 disposiciones de este tipo que afectan a determinados sectores de la producción. Dentro del proceso de modificación del sistema legal se reforman las siguientes leyes: la Ley para la Gestión del Agua, la Ley sobre el Impuesto de Aguas, y la Ley de Detergentes.

La reforma de la Ley para la Gestión del Agua se realiza en 1986, siendo sus principales objetivos la reformulación de la ley, para hacerla más estricta y exigente, y el énfasis en la aplicación del instrumental existente para el saneamiento

de las aguas. Con vistas a conseguir estos objetivos se refuerza el poder de las autoridades regionales para que aseguren la ejecución de las medidas obligatorias que se deben cumplir antes del vertido indirecto de sustancias peligrosas, y se amplían sus competencias con el fin de establecer nuevas zonas de protección y endurecer las condiciones para la concesión de autorizaciones (der Bundesminister für Umwelt, 1990). Además, esta ley obliga a que los procesos de depuración de las aguas y también los vertidos indirectos se ajusten al estado de la técnica, y no a las normas generalmente reconocidas por la técnica como antes se prescribía; distingue las sustancias peligrosas, cuyos niveles quedan sujetos al más moderno estado de la técnica, del resto de las sustancias; e introduce un control y limitación sobre ciertas actividades agrícolas, prohibiendo el uso de algunos pesticidas (Grüner, 1989)<sup>17</sup>.

La nueva formulación que en 1986 se hace de la Ley sobre el Impuesto de Aguas, introduce una clausula de compensación que remunera las inversiones en medidas de protección de las aguas que van más allá de las normas generalmente reconocidas por la técnica, pero no incorpora una propuesta que recoja la elevación lineal o progresiva de la cuantía del impuesto a partir de ese momento<sup>17</sup>.

Un desarrollo fundamental en la política de protección de las aguas se produce con la reforma de la Ley de Detergentes en 1986. En esta reforma se fortalece la posición del gobierno para elaborar decretos de aplicación nacional, al tiempo que se introduce un elemento de flexibilidad -a través del énfasis

puesto en la práctica de los acuerdos voluntarios entre el gobierno y la industria-, con el fin de conseguir los objetivos medioambientales sin necesidad de recurrir a la aplicación de normas de cumplimiento obligatorio. Los acuerdos voluntarios persiguen, básicamente, el cumplimiento de compromisos libremente aceptados por la industria, referidos generalmente a la limitación en el uso de ciertas sustancias contenidas en productos de limpieza; la sustitución de determinadas sustancias nocivas para el medio ambiente por otras; y la información a las autoridades federales y al consumidor sobre la composición y cantidad de dichas sustancias en ciertos productos. A finales de 1989 y comienzos de 1990, y como resultado de la aplicación de compromisos voluntarios, la Oficina Federal del Medio Ambiente ha recibido, por ejemplo, informaciones detalladas sobre la tolerancia medioambiental de determinadas sustancias utilizadas en detergentes y productos de limpieza (der Bundesminister für Umwelt, 1990).

Al igual que en la política de protección atmosférica, en el área del saneamiento de las aguas se está produciendo una discusión sobre la posibilidad de introducir instrumentos económicos y fiscales o, más concretamente, un sistema de licencias; la legitimidad de un posible reparto de derechos de contaminación es, sin embargo, una cuestión todavía no resuelta que queda para la legislación medioambiental del futuro.

#### 4 - La Política de Control de la Contaminación de los Residuos Industriales.

Los residuos industriales se generan, en numerosas ocasiones, como resultado de las políticas de protección atmosférica y de saneamiento de las aguas, y son el mejor ejemplo del fenómeno de traslación de problemas que caracteriza a la política medioambiental. La política de gestión de los residuos industriales abarca, básicamente, medidas para la eliminación, reutilización, y evitación de los desechos; medidas para la supresión de los vertederos incontrolados; medidas de fomento de la sensibilización social medioambiental para la recogida selectiva de residuos y compra de determinados productos no nocivos con el entorno; y medidas de apoyo y suplementarias.

Las medidas para la eliminación de los desechos constituyen la tarea principal en una primera etapa correctiva de la política de gestión de los residuos. Esta eliminación debe realizarse de forma controlada en instalaciones que, siendo de diverso tipo -incineradoras, plantas de tratamiento físico-químico, depósitos de seguridad-, tienen que reunir una serie de requisitos. Las campañas de recogida de residuos - aceites usados, pilas, PCBs- son, muchas veces, un paso previo a su eliminación ordenada. Las medidas para la reutilización y el reciclaje de los residuos forman parte de una etapa posterior de esta política. Las campañas para la recogida, y posterior reciclaje, de vidrio, papel, y aluminio, y la organización de bolsas de intercambio de subproductos industriales, son dos ejemplos de medidas que fomentan la

reutilización de los desechos. Las medidas para la evitación, o disminución, de desechos forman parte del estadio más avanzado de una política de gestión de los residuos, que ya es preventiva. Este objetivo se consigue de diversas formas: cambios en los sistemas y técnicas de producción, aplicación de impuestos sobre envases de un sólo uso, y sustitución y prohibición de ciertos productos y sustancias.

Las medidas para la erradicación de los vertederos incontrolados persiguen la reparación de situaciones de degradación medioambiental a las que, en la mayoría de los casos, no se puede adscribir un responsable porque son resultado de prácticas colectivas practicadas durante largo tiempo. Estas medidas abarcan tanto el sellado como la restauración de los puntos incontrolados de vertido.

El fomento de la sensibilización medioambiental de la ciudadanía es una de las principales medidas en la política de gestión de los residuos industriales. Los ciudadanos no sólo contribuyen al éxito o al fracaso de las campañas de recogida de ciertos residuos sino que, en su papel de compradores, pueden también orientar el mercado hacia el aumento en la oferta de productos medioambientalmente inocuos.

Las medidas de apoyo y suplementarias contribuyen a los objetivos de la política de gestión de los residuos industriales a través de ayudas públicas de todo tipo: subvención, financiación, apoyo a la investigación, etc.

#### 4.1. La Política de Gestión de los Residuos en España.

La política de gestión de los residuos industriales en

España se ha caracterizado por su comienzo tardío y falta de planificación: las primeras actuaciones dentro de esta política datan de los años 80 y suelen estar vinculadas a la política de gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), realizada por los ayuntamientos en colaboración con las CC.AA. En este primer momento algunas CC.AA elaboran una legislación sobre desechos industriales al tiempo que comienzan el diseño de planes directores de gestión de residuos; estos planes consolidan estrategias heterogéneas, carentes de una perspectiva uniforme y global para el conjunto del territorio. Posteriormente, a mediados de los años 80, el gobierno diseña una política de residuos que abarca, principalmente, un instrumento legal -la Ley 20/86 de Residuos Tóxicos y Peligrosos- y uno de gestión -el Plan Nacional de Residuos Industriales. Este plan funciona como mecanismo de coordinación de los distintos planes directores de gestión de residuos aprobados por determinadas CC.AA e introduce, en este campo político, un elemento de planificación a nivel nacional.

Durante los años 70 la eliminación ordenada de los residuos industriales era prácticamente inexistente; los residuos, en su gran mayoría, eran acumulados en vertederos incontrolados mientras que las escasas incineradoras existentes funcionaban de forma deficiente. En 1978 no se conocía todavía ningún sistema central de eliminación de residuos industriales dentro de una región industrial (CIMA, 1978). Los primeros ejemplos de esta política se relacionan

con actuaciones promovidas para la gestión de desechos de origen no industrial que terminan encargándose también de aquellos industriales, o con actuaciones que deben, inevitablemente, hacer frente a los efectos no deseados de medidas anteriores de corrección de la contaminación en los medios atmosférico y acuático. El Plan para el Tratamiento de RSU en Asturias de 1982 es un ejemplo del primer caso pues, aunque en principio abarcaba solamente la gestión de los desechos de origen no industrial, acoge posteriormente el problema del tratamiento de los residuos industriales (Fernández, 1990). Como ejemplo del segundo caso están las actuaciones que se desarrollaron en Huelva a mediados de los años 70 para eliminar de forma controlada los residuos generados por medidas ya aplicadas de corrección de la contaminación en distintos medios naturales^.

Al lado de estas actuaciones, algunas CC.AA comienzan también una estrategia global con la elaboración de planes directores de gestión de residuos. Estos planes se realizan, generalmente, a partir de cuestionarios enviados a las industrias en los que se recoge una primera estimación sobre la cantidad y el tipo de residuos producidos en la zona. Con esta información se realiza un inventario que sirve de apoyo a un anteproyecto en el que se incluyen las necesidades en infraestructura para la gestión de los residuos; para impulsar la construcción de esta infraestructura, algunos gobiernos autonómicos han creado sociedades públicas -como COGERSA en Asturias, e IHOBE en el País Vasco.

A mediados de los años 80 se produce un doble desarrollo en la política de gestión de los residuos industriales: la aprobación en 1986<sup>4</sup> del instrumento legal básico de esta política, la Ley 20/86 Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, y la introducción de una gestión planificada y global a través de distintos planes que se agrupan en el Plan Nacional de Residuos Industriales de 1989.

La ley 20/86 tiene como objetivo básico la adaptación a la legislación comunitaria sobre residuos industriales, así como el cumplimiento de la recomendación de la CE sobre la necesidad de elaborar planes de gestión de los mismos. La Ley establece el principio de que el residuo tóxico y peligroso debe tener siempre un titular, productor o gestor, que sea responsable del mismo. Las actividades que se regulan son las de producción y gestión de residuos, aunque la parte más amplia es la que se dedica a esta última.

En relación con la producción de residuos las industrias quedan obligadas a garantizar la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente, y la preservación de los recursos naturales. Asimismo, se somete a las industrias productoras de residuos a un régimen de autorización administrativa previa y se les impone una serie de obligaciones: separar y no mezclar los residuos peligrosos; envasar y etiquetar los recipientes que los contengan; llevar un registro de los residuos; suministrar la información necesaria a las empresas autorizadas para su gestión; presentar un informe anual a la administración, e informarla en caso de desaparición, pérdida o escape de los residuos.

Las actividades de gestión también quedan sometidas al régimen de autorización administrativa previa, así como a una serie de obligaciones: asegurar que el destino final de los residuos no suponga un peligro para la salud humana, los recursos naturales y el medio ambiente; evitar la traslación de la contaminación a otro medio receptor; constituir un seguro de responsabilidad civil; llevar un registro de las operaciones realizadas; y establecer medidas de seguridad interna para prevenir riesgos y controlar casos de alarma.

La mayoría de las medidas que contempla esta ley son de tipo correctivo pues se persigue la eliminación controlada del residuo y no su disminución, aunque también hay medidas para el fomento de bolsas de gestión de residuos cuyo objetivo es su reutilización. Como resultado de esta última medida, las Cámaras de Comercio e Industria aprueban en 1988 un Plan Cameral de Medio Ambiente que prevé la creación de una bolsa de subproductos industriales en colaboración con la DGMA. Aunque actualmente sólo existen cinco bolsas de este tipo en España: Andalucía -integrada por 7 cámaras-, Aragón -3 cámaras-, la zona centro -15 cámaras-, la zona norte -6 cámaras- y Valencia -1 cámara-, se tiene la intención de crear una bolsa central, que unifique a todas las demás, en el Consejo de las Cámaras (El País, 8-12-1991; Entrevista V-E-10, 1990). Al margen de este sistema, hay bolsas de residuos gestionadas por asociaciones empresariales como FEIQUE (Federación de Industrias Químicas Españolas) y FEDEQUIM (Federación Empresarial del Sector Químico en Cataluña)<sup>60</sup>.

La gestión planificada de la política de residuos

industriales tiene un antecedente en 1988 cuando la DGMA comienza, en coordinación con las CC.AA, a desarrollar planes directores y previsiones de inversión para su tratamiento controlado. Estos planes eran inexistentes en algunas CC.AA - lo que obligaba a realizar estimaciones sobre la cantidad y el tipo de residuos producidos en esas regiones- y no podían aportar todavía una estrategia global de gestión pues reunían actuaciones sectoriales desvinculadas de un plan general (Entrevista A-E-3, 1990). Para paliar la carencia de un elemento de planificación central se aprueba en 1989 el Plan Nacional de Residuos Industriales, que responde a un apartado de la ley sobre residuos según el cual el Estado, de acuerdo con las previsiones de las CC.AA, formularía un plan nacional para racionalizar, coordinar y optimizar la gestión de los residuos.

El Plan Nacional de Residuos Industriales de 1989 intenta impulsar los instrumentos que garanticen, en todo momento, el control y tratamiento correcto de los residuos industriales<sup>61</sup>. Dentro de este plan se pueden distinguir los siguientes elementos: a) principios rectores, que introducen rasgos preventivos en esta política; b) inversión y programas de actuación; y c) órganos de gestión.

A) Los principios rectores del plan son: la unión entre la protección medioambiental y una adecuada gestión económica, que promueva las economías de escala para la gestión e inversión en plantas de tratamiento; la promoción de procesos industriales que permitan la reducción y recuperación de residuos; el fomento de la proximidad entre los generadores de

residuos y los centros para su tratamiento; y el uso flexible del plan en consonancia con la adecuación del sector productivo a esta normativa. El Plan tiene un carácter voluntario pues las industrias pueden acogerse libremente al mismo, gestionar por su cuenta los residuos, o encargar esta tarea a terceros.

B) Este Plan tiene una inversión de 62.104 millones de ptas -de los cuales 22.694 millones son aportación estatal, y el resto aportación autonómica y privada-, y abarca nueve programas: programa de inversiones en infraestructura de servicios, programa de fomento y tratamiento in situ y de actividades de recuperación, programa de fomento de tecnologías limpias, programa de fomento del desarrollo de planes de I + D, programa de apoyo a la gestión de los residuos mediante iniciativa privada, programa de recuperación de espacios contaminados<sup>6</sup>-, programa de gestión de aceites usados, programa de gestión de policlorobifenilos (PCBs), y programa de estímulo de la concienciación social sobre la necesidad de reducir y tratar adecuadamente los residuos<sup>A</sup>. De los programas contenidos en el Plan Nacional de Residuos Industriales pueden destacarse dos: el programa de gestión de aceites usados y el de PCBs.

El primer programa, que se rige por una Orden de 1989 -transposición de la directiva 87/101 que modificó la 75/439-, se basa en la recogida centralizada de los aceites para su posterior regeneración o incineración con aprovechamiento de energía. El principal problema de este programa es la baja rentabilidad del sector del reciclado del aceite que ha

provocado que una de las dos empresas encargadas de este cometido (Martorell) tuviera que clausurar sus actividades, quedando solamente un centro de estas características en Madrid. Para solucionar este problema se prevé crear un fondo de retorno mediante un impuesto sobre los aceites, que se estima en 5.000 millones de ptas. El programa sobre PCB's (policlorobifenilos o aceites refrigerantes muy tóxicos de grandes transformadores), que aparece en una Orden de 1989 - que transpone la Directiva 76/403-, se centra en la recogida de estos aceites y de los transformadores que los contienen para su posterior incineración en Francia o en Inglaterra, ya que en España no hay ninguna instalación apropiada para este cometido (Entrevista A-E-3, 1990).

C) Los órganos de gestión del Plan son tres: el Consejo Rector, la Comisión de Seguimiento, y la Sociedad Estatal. El órgano de gestión más importante es el último, la sociedad estatal Emgrisa (Empresa para la Gestión de Residuos Industriales) creada en 1990 con una dotación de 3 a 4.000 millones de ptas -dentro del presupuesto del MOPU-, y una previsión de autosuficiencia económica para 1992 (Martínez Orgado, 1990) . EMGRISA promueve, junto a las CC.AA y en ocasiones el sector privado, la construcción de las instalaciones necesarias para el tratamiento y eliminación de los residuos^, y desarrolla actividades de consultoría e ingeniería.

A pesar de que la política de gestión de los residuos industriales en España cuenta, a finales de 1990, con todos los instrumentos necesarios para su desarrollo -el instrumento

normativo de la legislación, el instrumento de gestión del plan, y el instrumento operativo de la sociedad pública-, su nivel está muy por debajo de la media de los países comunitarios. Esta situación se explica no sólo por el tardío comienzo de la política, sino por la ausencia de una serie de premisas básicas que configuren el punto de partida de la misma: conocimiento sobre la problemática de los residuos, mínima infraestructura de tratamiento, y cooperación de los sectores implicados. Por otro lado, en el programa del MINER para la adaptación de la industria española a las exigencias medioambientales de la CE, el porcentaje de solicitudes relacionado con la gestión de residuos ha sido el más bajo del conjunto: sólo un 4%, frente al 61% para el saneamiento de aguas y al 35% para la protección atmosférica (MINER, 1991). Esta cifra es indicativa no sólo de la fase incipiente en que se encuentra esta política, sino también del generalizado desinterés que existe con respecto a la correcta gestión de los residuos industriales.

### 2.3.2. La Política de Gestión de los Residuos en Alemania.

La política de gestión de los residuos industriales en Alemania comienza a principios de los años 70 en Alemania con la aprobación de la Ley Federal para la Eliminación de Residuos ( "Bundes-Abfallbeseitigungsgesetz"<sup>11</sup> ) en 1972, y del Programa Federal para la Gestión de los Residuos ( "Abfallwirtschaftsprogramm" ) en 1975. Este programa, que representa a nivel internacional uno de los instrumentos más avanzados en la gestión de los residuos, consolida el

principio preventivo -preferencia por la evitación de los desechos antes de su reutilización, y por la reutilización antes de su eliminación-; el programa da también contenido al principio de cooperación -preferencia por la iniciativa privada, antes que por la reglamentación obligatoria, para el cumplimiento de objetivos medioambientales- como uno de los tres elementos rectores, junto al principio de prevención y al de contaminador-pagador, de la política de protección del medio ambiente de este país. A pesar de contar con este diseño, el desarrollo de esta política, durante los años 70 y primera mitad de los 80, es lento e insatisfactorio porque faltan las bases legales que promuevan la implantación del principio de la prevención. Para suplir esta carencia se modifica en 1986 la Ley de Eliminación de Residuos y su Reglamento ("TA-Abfall"). El principal resultado de este proceso de reforma legal es la autorización, o habilitación concedida al gobierno, para que elabore decretos cuyo objetivo sea la reducción de los residuos, así como el mayor papel que se concede a la industria para que libremente asuma los objetivos medioambientales propuestos por las autoridades.

En Alemania la eliminación de los residuos -con la excepción de los residuos industriales- había sido hasta 1972 una tarea, primordialmente, de los entes locales. A partir de este momento, y una vez que el gobierno consigue la competencia legislativa concurrente en este tema, se elabora la Ley de Eliminación de Residuos y la política de tratamiento de los desechos pasa a ser básicamente determinada por la

federación<sup>6</sup>'; un ejemplo de esta nueva situación es el apoyo del gobierno a la competencia de los Lander sobre eliminación de los residuos, a través de una serie de requisitos uniformes que establecen un alto nivel de exigencia en esta política.

La Ley de Eliminación de Residuos de 1972 abarca una serie de principios que han conservado su validez hasta nuestros días. Algunos de estos principios son: el reconocimiento de que la planificación de la eliminación de los residuos es una tarea de los Lander; la obligación para las instalaciones de eliminación y depósito de desechos de seguir un procedimiento de autorización; y la exigencia de cesión del residuo a las corporaciones públicas encargadas de su tratamiento, aunque si las mismas no pueden hacerse cargo de éste por sus especiales características, el productor deberá responsabilizarse de su gestión a través de terceros o de sus propias instalaciones. Esta ley establece también el tratamiento y la eliminación bajo control de los desechos industriales, aunque la necesidad de proceder a su reducción sólo se menciona con respecto a los envases y no tiene la importancia que adquirirá posteriormente con el Programa para la Gestión de los Residuos (Hartkopf & Bohne, 1983) .

El tipo y el grado de planificación en la gestión de los residuos varía según el Land del que se trate; en líneas generales puede señalarse, sin embargo, que pocos Lander tienen planes comprehensivos y que la mayoría han elaborado solamente planes parciales para el tratamiento de los desechos industriales. Los Lander han seguido dos modelos básicos para la gestión de los residuos industriales: un modelo

descentralizado y un modelo centralizado. El primer modelo se ha implantado en seis Lander y se basa en el monopolio por el sector público de las tareas de eliminación de los residuos (Hohmann, 1989)<sup>66</sup>. El segundo modelo, que funciona mediante la colaboración entre el sector público y el privado en la creación de sociedades mixtas de eliminación de residuos, es el existente por ejemplo en Renania del Norte-Westfalia, Hamburgo y Bremen (Hartkopf & Bonne, 1983). Por otro lado, y dentro de la gestión privada de esta política, 21 empresas de la Asociación Federal de Gestores Privados de Residuos (BPS, "Bundesverband Private Sonderabfallbeseitiger und Rückstandsverwerter") fundada en 1977, se encargan de la eliminación de más del 50% de los residuos industriales producidos en todo el territorio (Envitec, 1980). La organización de las bolsas de intercambio de residuos, por otro lado, está en manos de la Asociación de Industrias Químicas y de las Cámaras de Comercio e Industria.

Un ámbito en el que las autoridades regionales han combinado modelos de gestión pública y privada es el del sellado y saneamiento de puntos incontrolados de vertido<sup>67</sup>. Esta política se lleva a cabo mediante medidas de seguridad y medidas de saneamiento: el primer tipo de medidas persigue disminuir o evitar la entrada de nuevas sustancias tóxicas para mantener inalterado el potencial nocivo del vertedero, mientras que el segundo tipo de medidas intenta disminuir o eliminar este potencial nocivo.

El Programa Federal para la Gestión de los Residuos de 1975 consagra como objetivo prioritario la evitación y

reducción de la cantidad de residuos, antes de su posible recuperación o, en última instancia, eliminación. Este programa fomenta la iniciativa privada en este campo político e introduce, por primera vez en la política medioambiental alemana, la práctica de los acuerdos voluntarios. Esta práctica fomenta una cierta disminución del grado de intervención pública -reflejada en un retraimiento del gobierno con respecto al uso de sus competencias para la elaboración de decretos y disposiciones de obligado cumplimiento-, y un aumento del grado de participación privada -reflejado en la posibilidad que tiene la industria de asumir voluntariamente las metas fijadas por el gobierno-, en el cumplimiento de las tareas de protección del medio ambiente. Estos acuerdos tienen su origen en la publicidad que el gobierno hace de sus objetivos medioambientales, para que la industria pueda comprometerse libremente a su realización, sin necesidad de que se elabore una norma legal que la obligue a ello. Uno de los primeros ejemplos de este tipo de acuerdos es el que se alcanza en 1977, entre el gobierno y la industria, con respecto al mantenimiento del sistema de envases reciclables (Hartkopf & Bohne, 1983).

En 1982 la reforma de la Ley de Eliminación de Residuos no consigue introducir cambios básicos en la política de gestión de los residuos. Los escasos éxitos en la prevención de los desechos, reflejados en el aumento constante de determinado tipo de basuras, así como el fracaso de los acuerdos voluntarios que perseguían el mantenimiento de

sistemas de envasado reutilizables, promueven un proceso de reforma de este sistema legal en la segunda década de los años 80. En 1986 se modifica nuevamente la Ley de Eliminación de Residuos y su reglamento ("TA-Abfall"); con el objetivo de fomentar el principio preventivo y hacer más estricta esta política.

La Ley de Eliminación de Residuos de 1986 es el instrumento básico de una moderna política de gestión basada en la disminución de los desechos. Esta ley consolida el principio de prevención que enfatiza la prioridad de la reducción de los residuos; esta reducción es planteada de forma más exigente que en la Ley Federal del Aire de 1985 porque no se ve limitada, como en ésta, por el principio de proporcionalidad, o por la exigencia de que las medidas a adoptar sean técnicamente realizables o económicamente justificables. La promoción de la prevención en esta política se realiza a través de una autorización, o habilitación, del gobierno para elaborar decretos que se apliquen a residuos que suponen un problema, tanto por su cantidad (aspecto cuantitativo) como por su naturaleza tóxica o peligrosa (aspecto cualitativo); estos decretos pueden establecer la obligación de reducir determinados residuos e incluir medidas relacionadas con determinados productos que, posteriormente, se convierten en residuos: medidas de información a las autoridades y al consumidor, medidas para su recogida y pago de depósito, y medidas para la limitación en su comercialización. Uno de los apartados más importantes de la Ley de Eliminación de Residuos de 1986 es el que se dedica al

desarrollo del principio de cooperación plasmado en los acuerdos voluntarios. Según este principio, el gobierno publicará en la Gaceta Federal ("Bundesanzeiger"), siempre que sea posible, declaraciones que contengan objetivos medioambientales para permitir, de esta forma, que la industria los adopte voluntariamente según un plan interno ajustado a determinados plazos. Si no se produce este compromiso de forma voluntaria, el gobierno podrá recurrir a los instrumentos legales necesarios para obligar a la industria a cumplir tales metas. La posibilidad de realización privada de objetivos medioambientales, establecidos por las autoridades, ha sido posible gracias a la publicación de una serie de declaraciones del gobierno -determinación por ejemplo de objetivos sobre envases para bebidas en 1989, y sobre envases de plástico en 1990- y se ha plasmado ya en un número importante de acuerdos voluntarios -como el compromiso de 1988 sobre recuperación y eliminación de pilas usadas. Por otro lado, y dentro de la estrategia clásica de ordenar y controlar, el gobierno puede también elaborar decretos para la consecución de sus fines de protección del medio ambiente; los decretos para la reutilización y eliminación de residuos incluyen, entre otros, a los aceites usados (1987)<sup>68</sup>, disolventes (1989), y envases de plástico de bebidas. Este último decreto impone un depósito de 50 céntimos (unas 30 ptas) para promover la reducción del uso de los envases de plástico; este depósito recoge todas las etapas de la comercialización de la bebida hasta llegar al consumidor, que podrá solicitar el retorno del depósito una vez que devuelva



al comerciante el envase vacío mientras que el comerciante, a su vez, podrá hacer lo mismo con respecto al productor o importador. Actualmente se prepara un decreto sobre señalización de envases<sup>4</sup>, tras los intentos fracasados de llegar a un acuerdo voluntario con la industria sobre este tema (Der Bundesminister für Umwelt, 1990a).

La reforma del Reglamento de la Ley de Eliminación de Residuos ("TA-Abfall") unifica los estándares técnicos para la eliminación de los residuos mediante la habilitación concedida al gobierno para elaborar -tras escuchar a los sectores afectados, y con la aprobación del Senado-, disposiciones administrativas generales que establezcan el estado de la técnica como requisito de esta eliminación. En el reglamento también se uniformizan los criterios de concesión para la autorización de instalación de plantas de tratamiento de los residuos.

En 1989 se aprueba la primera parte del Reglamento sobre Residuos Industriales ("TA-Sonderabfall") que transforma la disposición administrativa sobre exigencias con respecto al depósito, tratamiento físico-químico y biológico, e incineración de residuos. La segunda parte de este reglamento, que está todavía en proceso de elaboración, se aplica a aquellos residuos que requieren de un control especial ("TA Besonders überwachungsbedürftige Abfälle"); en este reglamento se formulan las exigencias que debe cumplir un sistema de eliminación de los residuos industriales moderno y respetuoso con el medio ambiente, con el principal objetivo de vencer la oposición social al emplazamiento de tales instalaciones (Der

Bundesminister für Umwelt, 1990).

Las líneas futuras de esta política, además de proseguir con el énfasis en la prevención y exigir requisitos cada vez más estrictos para las instalaciones y los sistemas de tratamiento de los residuos, siguen reconociendo la importancia de la iniciativa propia de la industria a la hora de cumplir los objetivos medioambientales determinados por el gobierno.

##### 5. Evaluación sobre las Políticas Medioambientales.

Después de esta exposición sobre la administración medioambiental y las políticas de protección atmosférica, saneamiento de las aguas, y gestión de los residuos industriales, se evaluará, de forma tentativa, las políticas de protección del medio ambiente en España y Alemania<sup>70</sup>. Si la valoración de toda política pública es de por sí un tema difícil, esta dificultad se acrecienta en el caso de la política medioambiental por una serie de razones:

- el estado del conocimiento sobre el medio ambiente es, en la mayor parte de los casos, muy deficiente pues los datos son discontinuos y heterogéneos (elaborados con metodologías diferentes y por fuentes distintas); el análisis sobre el grado de deterioro medioambiental ha comenzado recientemente y, además de ser muy costoso, está sujeto a un considerable nivel de incertidumbre por la novedad del objeto de estudio y los muchos factores intervinientes (por ejemplo, las cambiantes condiciones meteorológicas)<sup>71</sup> ;

el nivel de conocimiento sobre el medio ambiente

depende, en gran parte, de la existencia de una infraestructura de redes de medición que debe funcionar de forma satisfactoria para no distorsionar los resultados obtenidos<sup>72</sup>,

- la información sobre el estado del medio ambiente está casi siempre en manos de las autoridades públicas que, en numerosos casos, pueden denegar el acceso a la misma; muchos datos sobre el medio ambiente están sujetos a cláusulas de confidencialidad para proteger la identidad de la industria,

- el estado del medio ambiente puede verse afectado por factores ajenos a la política medioambiental; la crisis económica, por ejemplo, caracterizada por una reducción de la actividad industrial y por la implantación de medidas de ahorro energético, puede tener efectos positivos sobre el medio ambiente. Estos efectos, positivos o gratuitos, se producen cuando la tasa de utilización de los factores de producción, que tienen un fuerte impacto negativo en el medio ambiente, permanece por debajo de la tasa de crecimiento del PIB (Simonis, 1990).

A pesar de la dificultad que conlleva la evaluación de esta política, las actuaciones en el campo de la protección del medio ambiente pueden ser analizadas y comparadas para distinguir, entre otras cosas, los países que conceden prioridad a esta política de aquellos otros que la consideran un asunto secundario.

### 5.1. Evaluación sobre la Política de Protección Atmosférica en España y en Alemania.

La contaminación atmosférica en España es un problema básicamente puntual, de focos contaminantes concretos (las centrales térmicas de Teruel y La Coruña, por ejemplo) y de zonas con alta concentración industrial y demográfica. El juicio sobre la política de protección atmosférica tiene que ser mixto: aunque las graves situaciones de degradación del aire, que se producían en ciertas ciudades en los años 70 y comienzos de los 80, han ido remitiendo paulatinamente como resultado de distintos planes de saneamiento, los episodios de alta contaminación atmosférica no son todavía un asunto resuelto ni siquiera con respecto a los contaminantes convencionales. El control de estos contaminantes (principalmente el dióxido de azufre) está, en ciertos casos, en vías de resolución, pero este limitado éxito se ve, sin embargo, más que compensado por la aparición de fenómenos recientes de polución (indicios de lluvia acida) y de nuevos problemas, que surgen por las más rigurosas exigencias comunitarias de protección del medio ambiente -obligación de controlar sustancias nuevas que, como el plomo, han aumentado en los últimos años. Por otro lado España, basándose en el argumento de su menor grado de desarrollo económico con respecto a los países comunitarios, ha conseguido el permiso de la CE para aumentar sus emisiones de dióxido de carbono en un 40% (El País, 26-9-1991).

Las actuaciones de los años 70 relativas a la declaración de ZAC no tuvieron un gran éxito; la falta de interés de la

administración por llevar a cabo las medidas elaboradas así como la desidia de la industria por cumplirlas, condujeron a un aumento de la recurrencia de los episodios de grave contaminación atmosférica hasta finales de los años 70<sup>7</sup>. Una prueba del insuficiente interés de la industria por la protección medioambiental es la escasa observancia de la Orden del MINER de 1976 sobre Prevención y Corrección de la Contaminación Atmosférica por la Industria; en un estudio publicado en 1989, un 45% de las empresas usaban combustibles sin regular por el Decreto 833/75, emitían contaminantes que no estaban regulados por la normativa vigente, y carecían de las instalaciones necesarias para la toma de muestras y análisis de la contaminación (García Bueno, en: VV.AA, 1989c).

A comienzos de los años 80 se inicia en ciertas ciudades un descenso de los niveles de una serie de contaminantes convencionales, como el dióxido de azufre y el óxido de carbono -en Madrid, por ejemplo, el primero desciende por Tn/año de 37.979 en 1980 a 25.000 en 1986, y el segundo de 193.865 en 1980 a 180.000 en 1986-, aunque aumentan los niveles de contaminantes nuevos -en Madrid, para seguir con el anterior ejemplo, el plomo aumenta de 188 Tn/año en 1980 a 200 Tn/año en 1986<sup>74</sup>. También se siguen produciendo, aunque no con la misma frecuencia, episodios de grave contaminación atmosférica en diversos puntos de la geografía como Huelva, Cartagena, Gijón, y Madrid, y se detectan nuevos problemas fruto de la legislación medioambiental comunitaria: la necesidad de medir contaminantes que antes no se consideraban,

como los óxidos de nitrógeno y el plomo, y la obligación de considerar límites más estrictos tanto de emisión como de inmisión. Al mismo tiempo se puede observar la aparición de fenómenos medioambientales de naturaleza reciente, como la contaminación transfronteriza en forma de lluvia acida cuya importancia es, sin embargo, relativizada por las autoridades<sup>7</sup>. Comparativamente hablando, España es un país cuya contribución a la polución es muy dispar ya que varía según la sustancia en cuestión y la metodología que se emplea en su estimación: España es el segundo país de la CE en emisiones de dióxido de azufre por kg/hab [Cuadro B]; el cuarto, empezando por atrás, en emisión de óxidos de nitrógeno por kg/hab [Cuadro C]; y con respecto a los óxidos de carbono, sus emisiones han aumentado en un 61% desde 1971 a 1988 [Cuadro D] . Si se considera, sin embargo, su contribución por unidad de producto o PIB, el resultado es siempre desfavorable: el conjunto de las emisiones de óxidos de carbono, metano, y CFCs por unidad de PIB, es muy superior al de países de la CE con un mayor nivel de desarrollo económico como Alemania, Dinamarca o Francia [Cuadro E], Este hecho indica que España contamina más, con respecto a su grado de desarrollo económico, que otros países más avanzados que producen de forma más eficiente y respetuosa con el medio ambiente.

La contaminación atmosférica en Alemania está básicamente relacionada con las centrales de combustión y con zonas densamente industrializadas como el Ruhr. Desde comienzos de

los años 80 los niveles de casi todos los contaminantes están bajo control y han experimentado, en algunos casos, reducciones muy significativas. El problema que subsistía respecto a los óxidos de nitrógeno ha comenzado a resolverse, ya entrada la segunda mitad de la década de los 80, como consecuencia de una política de protección atmosférica más rigurosa y preventiva. Alemania, además, se ha comprometido ante la CE a reducir voluntariamente sus emisiones contaminantes entre un 20 y un 25% (El País, 26-9-1991).

Desde mediados de los años 70 se ha reconocido que la dramática degradación medioambiental del país, en los diferentes medios naturales, se ha frenado entrándose en una fase de estabilización (der Rat, 1978) . Esta situación es visible, sobre todo, en la política de la protección del aire en la cual, desde comienzos de los años 70, se observan descensos generales en los niveles de emisión del dióxido de azufre, monóxido de carbono, y polvo o partículas en suspensión [Cuadro F] . Durante esa década, sin embargo, se produce un incremento de la concentración en metales pesados y de los niveles de emisión de los óxidos de nitrógeno [Cuadro F] . En los años 70 se asiste también a un descenso en los niveles de inmisión del polvo, plomo, y carbono. Las mejoras conseguidas con respecto a la protección atmosférica no son obstáculo para que, ya entrados los años 80, se registren todavía fracasos con respecto a la consecución de los objetivos de calidad en dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y carbono; estos fracasos se localizan sobre todo en las zonas densamente industrializadas donde el nivel de contaminación

sigue siendo un problema (Hartkopf & Bonne, 1983; Müller, 1986) .

Durante los años 80 la protección de la calidad del aire mejora considerablemente pues continúan los descensos generales de los niveles de emisión en todos los contaminantes, excepto en los óxidos de nitrógeno. El avance más espectacular en este campo se produce con respecto al dióxido de azufre que desciende en un 34 % entre 1980 y 1987 (Umweltbundesamt, 1989). El nivel de óxidos de nitrógeno sigue aumentando hasta 1986, aunque se prevé que descenderá para 1988 [Cuadro G] ; este descenso será debido, sobre todo, a la reducción de los niveles de emisión provenientes de las centrales de combustión, después de la entrada en vigor del Decreto sobre Grandes Plantas de Combustión de 1983 [Cuadro F] . La reforma del reglamento de la Ley Federal del Aire en 1983 afectará también a los niveles de inmisión de metales pesados como el plomo y el cadmio propiciando su progresiva reducción (Müller, 1986).

## 5.2. Evaluación sobre la Política de Saneamiento de las Aguas en España y en Alemania.

La contaminación hídrica en España tiene un carácter mucho más generalizado que la contaminación atmosférica y representa, por lo tanto, un grave problema. La situación medioambiental de la mayoría de los ríos no ha mejorado en los últimos años, mientras que los casos de vertido incontrolado de sustancias contaminantes siguen produciéndose con relativa frecuencia. El problemático estado de las aguas continentales

se ve, además, agravado por la insuficiente infraestructura de saneamiento.

En la política de control de la contaminación de las aguas existe todavía un importante déficit tanto en el control de la multitud de vertidos que se producen -que, en gran parte, no gozan de la autorización necesaria-, como en la recaudación del canon de saneamiento. En la mayoría de los casos, el número de situaciones graves de contaminación por cuencas hidrográficas no ha descendido desde 1980, mientras que en otros casos este número ha aumentado<sup>76</sup>: de 1980/1 a 1982/3 las situaciones graves en la cuenca del Guadiana han pasado de ser del 35% al 46.5%; en la cuenca del Duero del 10% al 15%; en la cuenca del Segura del 7% al 29%; y en la cuenca del Ebro del 12% al 26% [Cuadro H] . Un estudio de 1990 titulado Ríos Vivos constataba, además, la grave contaminación de los ríos de Castilla y León, mientras que el estado de las principales cuencas fluviales de Euskadi se calificaba como de completa degradación según otro estudio del mismo año (El País, 10-3-1990). Ejemplos del grave deterioro de la calidad de las aguas de los ríos españoles serían: el descenso alarmante del índice de calidad general (ICG) del río Tajo, sobre todo en la zona baja de los ríos Manzanares y Jarama (El País, 13-10-1989); la situación de contaminación del río Besos, que ha motivado una denuncia ante la CE (el País, 3-12-1990) ; los innumerables expedientes sancionadores abiertos a industrias que vierten sin permiso en la ría de Mundaka, así como los desastres ecológicos que se han producido en la misma (El País 5-6-1990 y 31-3-1990) ; el descenso de la diversidad

piscícola y la rápida desaparición de los salmones (El País, 6-5-1990) . La mala calidad de las aguas no se limita a los ríos; el 70% de los embalses tiene sus aguas contaminadas y padece un alto índice de eutrofización, mientras que una gran parte de las aguas subterráneas tienen altos niveles de nitrato según la CE (El País, 6-11-1989 y 29-12-1989).

La problemática situación de las aguas continentales se ve agravada por la insuficiente infraestructura y el deficiente funcionamiento' del sistema público de depuradoras para el saneamiento de las aguas: en 1980 el porcentaje de población que disponía del servicio de una red de saneamiento era del 18% (DGMA, 1985) y, aunque a finales de los años 80 este porcentaje había ascendido al 48%, sólo un 1% de los habitantes disfrutaba de un tratamiento terciario de las aguas (o tratamiento biológico que se corresponde con el estado de la técnica) [Cuadro I].

En Alemania, desde los años 70, la contaminación de las aguas con respecto a ciertas sustancias ha descendido considerablemente mientras que ha aumentado con respecto a otras compuestas, básicamente, por metales pesados. En los años 80 la situación medioambiental de los ríos ha mejorado en general, y el tratamiento de los metales pesados ha experimentado ciertos avances, aunque todavía quedan muchos problemas por resolver. El gran éxito de esta política ha sido el casi total cumplimiento de los objetivos del Programa Medioambiental de 1971 con respecto a la mejora de la infraestructura de saneamiento de las aguas.

En los años 70 la situación de la mayoría de los ríos alemanes es de alta degradación, aunque a partir de la segunda mitad de la década se comienzan a apreciar mejorías en ciertos tramos de los mismos: en el Rin entre 1975 y 1980, por ejemplo, se produce una mejora de la calidad biológica de las aguas, mientras que se agrava el problema de la concentración de metales pesados (Hartkopf & Bohne, 1983). Este desarrollo se produce de forma generalizada en todas las aguas continentales: el grado de contaminación por sustancias orgánicas biodegradables disminuye, (como en el caso de los fosfatos) , desde comienzos de los años 70 y finales de esa década, pero la polución por metales pesados de difícil biodegradabilidad no cesa de aumentar.

Durante los años 80 se realiza un enorme esfuerzo de inversión para la mejora del sistema público de saneamiento de las aguas: en 1982 un 88% de la población está unida a un sistema de canalización y un 73% cuenta con tratamiento biológico para el saneamiento de las aguas mientras que, en 1985, casi se consigue el objetivo de llegar a un 90% de la población servido con instalaciones de tratamiento de las aguas residuales (Müller, 1986) [Cuadro I].

En la década de los 80 se asiste a una mejora medioambiental con respecto al nivel de oxígeno de las aguas, y se produce un descenso del grado de eutrofización y de la concentración de metales como el cadmio [Cuadro K] y el mercurio, este último debido a progresos de la técnica en la industria química. La presencia de otros metales pesados como el cloruro [Cuadro J], el amonio [Cuadro K] , el cromo, y los

hidrocarburos, sigue, sin embargo, aumentando en las aguas.

### 5.3 Evaluación sobre la Política de Gestión de los Residuos en España y Alemania.

La política de gestión de los residuos industriales acaba de comenzar en España por lo que su retraso temporal con respecto a los países del entorno comunitario es de aproximadamente quince años. Si en la CE la gestión de los residuos es uno de los campos de la protección del medio ambiente que más dificultades plantea y cuya situación es más insatisfactoria, en España esta gestión ha sido hasta ahora prácticamente inexistente. Este tema puede que no haya alcanzado todavía, sin embargo, las cotas de gravedad que tiene en otros países debido a la menor producción de residuos industriales del país<sup>/s</sup>; esta menor producción sería el resultado de un grado de industrialización inferior y del retraso de las políticas de control de la contaminación que producen, como efecto no deseado, un aumento de los desechos.

En España, los responsables medioambientales se han declarado incapaces de aplicar el Plan Nacional de Residuos Industriales por la falta de colaboración de la industria que, además de no realizar las correspondientes declaraciones, oculta su producción de residuos''<sup>4</sup>. En 1989, y como resultado del Real Decreto 833/88 que establecía la obligación de presentar las primeras declaraciones y memorias de residuos, el MINER elabora un censo de 250.000 empresas del que se escogen 35.000 empresas para que declaren su producción de residuos, recibándose solamente 5.000 respuestas (Clemente,

1990). A nivel autonómico, el mayor número de declaraciones se ha producido en Cataluña (4.461)\*°, seguida a gran distancia por el País Vasco (198) y Madrid (62) (El País, 1-6-1990). Este número de declaraciones es insuficiente a la hora de realizar una estimación sobre las necesidades de infraestructura para el tratamiento de residuos. Por otro lado, el número de memorias anuales de gestores es también claramente inapropiado para controlar el desarrollo de esta política: en 1987 sólo se recibieron 5 memorias y 13 en 1983 (SGMÀ, 1990). A pesar de que existe, de forma constatada, una insuficiente capacidad de tratamiento de los residuos, se siguen importando desechos^' y se han producido diversos traslados ilegales de residuos tóxicos dentro del país. También se ha admitido que en España pueden existir hasta 100.000 vertederos incontrolados (El País, 18-9-1990 y 12-11-1990) ; este país es el lugar con mayor cantidad de vertederos de este tipo dentro de la CE (SGMA, 1990).

En Alemania la política de gestión de los residuos en los años 70 alcanzó éxitos significativos en los ámbitos de eliminación y reutilización de los mismos. La situación de los residuos industriales y la aplicación del principio preventivo, con respecto a la disminución de la cantidad de desechos, continuó siendo, sin embargo, insatisfactoria aunque en los años 80 se produjeron algunas mejoras en esta política.

En Alemania la gestión de los residuos industriales se realiza, en líneas generales, de forma controlada: la mitad

de los residuos son almacenados, sin pretratamiento, en plantas de depósito, mientras que la otra mitad se reparte entre un 35% que tiene tratamiento físico-químico, y un 15%, que es incinerado (Hartkopf & Bohne, 1983). Los escándalos relacionados con la eliminación incontrolada de residuos son cada vez más escasos, y los esfuerzos por corregir situaciones previas de degradación medioambiental -consecuencia de un comportamiento irresponsable ejercido colectivamente durante el pasado- están comenzando a dar sus frutos. La realización en todo el país de inventarios de lugares que puedan haber sido vertederos incontrolados ha dado un resultado de más de 48.000 enclaves de estas características, aunque los pronósticos los estiman en más de 70.000 (Umweltbundesamt, 1989) . A pesar de este enorme número de puntos de vertido, la situación parece estar en vías de solución pues entre 1972 y 1976 se sellaron 40.000 vertederos incontrolados (Der Bundesminister für Umwelt, 1990a).

En los años 80 se han producido también avances en la aplicación del principio preventivo con respecto a ciertos residuos, y en el perfeccionamiento de las técnicas de eliminación de los mismos. El esperado aumento de los residuos tóxicos, como resultado básicamente de las exigentes medidas de control de la contaminación atmosférica -el descenso, por ejemplo, de los niveles de emisión en un 18% desde 1984 a 1989 ha tenido como resultado el aumento de cenizas y yesos- y del agua -con producción de lodos-, exigirá, sin embargo, actuaciones más enérgicas en este campo (Umweltbundesamt, 1989) .

Tras esta breve evaluación de las políticas de protección atmosférica, de saneamiento de las aguas, y de gestión de los residuos industriales en España y Alemania, se puede concluir que en el segundo país el medio ambiente disfruta de una alta prioridad en la agenda pública mientras que, en el primer país, este tema o problema despierta un insuficiente grado de interés. La prioridad que se concede a la protección medioambiental en Alemania se refleja en una política rigurosa y avanzada, tanto en su aspecto de organización administrativa, como con relación al conjunto de medidas, instrumentos y prácticas, elaborado y ejecutado para la conservación y restauración del entorno.

De todas formas, una cosa es concluir que la política medioambiental sea más exigente en un determinado país y otra muy distinta afirmar que el estado del medio ambiente en el mismo sea mejor. A este respecto sólo se puede señalar, de forma tentativa, que a pesar de que la degradación medioambiental en Alemania haya alcanzado cotas no conocidas todavía en España, parece que este deterioro se ha frenado ya y que se inicia una lenta mejora, con indudables retrocesos coyunturales, en el proceso de recuperación de la perdida calidad del entorno. Desgraciadamente, el caso español parece ser distinto pues la degradación medioambiental continúa avanzando mientras que el punto de inflexión, a partir del cual comienzan a producirse avances en la protección del medio ambiente, no se vislumbra todavía.

Por otro lado, la evolución más positiva, en líneas generales, de la política medioambiental en Alemania se

relaciona no sólo con los aspectos organizativos y legislativos de esta política sino, principalmente, con los diseños institucionales imperantes en la misma que serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

## NOTAS DEL CAPITULO SEGUNDO

1. El énfasis de la política medioambiental en la corrección, y no en la prevención, se ha reconocido en diversos informes oficiales: "en ausencia de una política medioambiental preventiva y planificadora, las partidas presupuestarias se transformaban en un vano intento de corregir los efectos causados por la degradación" (DGMA, 1985: p. 285). El análisis presupuestario de la política medioambiental permitiría corroborar este aspecto correctivo: la mayor parte de las partidas presupuestarias para la protección del medio ambiente se dirigen hacia medidas de corrección de la contaminación, subvencionando instalaciones de depuración de efluentes líquidos y gaseosos. La ausencia de este análisis se explica por la complejidad que plantea ante la existencia de normas recientes sobre estructura presupuestaria que, aunque homologan presupuestos, dificultan la consideración de determinados costes que quedan englobados en programas generales (DGMA, 1987).

2. En 1985 una publicación oficial señalaba: "durante la pasada década, la política medioambiental ha sido subsidiaria de otras estrategias y actuaciones. En consecuencia, el medio ambiente ha soportado los resultados de una carencia de planificación en la utilización de recursos y del desinterés por la calidad del medio" (DGMA, 1985: p. 285).

3. Algunos autores han explicado la escasa relevancia de la política medioambiental en España mediante el sistema axiológico de los grupos rectores (García de la Torre & de Linos & Martínez & Uriel, 1980). Por otro lado, la débil sensibilización medioambiental de la sociedad es conocida por estos mismos grupos rectores que encuentran, de esta forma, una coartada para su limitada preocupación por la protección del medio ambiente. Un asesor del MOPU señalaba en este sentido: "no hay más Administración medioambiental porque el pueblo no la reclama. El pueblo tiene la Administración que se merece" (El País, 12-11-1990).

4. Para Diez Nicolás, por ejemplo, la organización administrativa del medio ambiente en España pasa por tres etapas:

- etapa anterior a 1960 en la que no existe política ambiental con propósito global, ni aún siquiera órganos con competencias sobre la materia, y predominan las actuaciones marginales en sectores concretos,
- década expansionista de los años 60, sin política ni órganos predominantemente ambientales, en la que se inicia un proceso de coordinación de actuaciones sectoriales bajo la forma de comités y comisiones,
- década de los años 70 en la que se siente la necesidad, percibida a todos los niveles, de abordar globalmente el medio ambiente (Diez Nicolás, 1980).

Esta periodización resalta lo que son diferencias de matiz dentro de una administración básicamente indiferente ante los temas de protección medioambiental. Además, el hecho de que este análisis haya sido realizado en 1980 impide que el autor tenga la perspectiva temporal ahora disponible.

5. La periodización más extendida sobre la política medioambiental alemana distingue tres etapas:

- la primera (1969-1974) es ofensiva, autónoma con respecto a las presiones económico-industriales, y se caracteriza por el importante peso que la administración federal del medio ambiente tiene en las realizaciones de esta política,

- la segunda (1974-1978) es defensiva, debido a la importancia que los intereses económico-industriales juegan en ella (reunión de Gymnich), y conlleva un cierto retraso de esta política, y

la tercera (1978-1982) recupera la importancia del medio ambiente, en parte por los éxitos electorales verdes en Hamburgo y Niedersachsen en 1978 (Müller, 1986 y 1989). A partir de 1982 el nuevo gobierno (CDU-FDP) retoma, inalterados, los principios y objetivos medioambientales del anterior gobierno (SPD-FDP, 1969-1982) reforzando, en algunos casos, sus contenidos y su aplicación (Weidner, 1989).

6. La distinción entre dos etapas, según el criterio de la entrada de España en la CE, fue corroborada en una de las entrevistas; en esta entrevista se afirmó que ni con UCD ni con el PSOE había habido una auténtica política de protección del medio ambiente, y que sólo se podía hablar de etapas en esta política en términos de antes y después de la adhesión a la CE (Entrevista V-E-4, 1990).

La importancia del ingreso de España en la CE se reconoce también en el informe oficial "Medio Ambiente en España 1986", que señala que de no haberse producido este ingreso nuestra situación de prevención y protección del medio ambiente hubiera exigido un espacio temporal más dilatado (DGMA, 1987).

7. El CIAMA se encuadra en la ponencia de desarrollo regional del Tercer Plan de Desarrollo. Este Plan fue el primer documento político que reconoció la importancia del medio ambiente, aunque este reconocimiento sólo se tradujo en la introducción de partidas simbólicas de inversión en medio ambiente y en el cambio de nomenclatura de apartados presupuestarios. En el Cuarto Plan de Desarrollo (nonato) se configuró una Ponencia y Comisión del Medio Ambiente en la que se señalaba la necesidad de invertir para la protección del patrimonio natural e histórico-artístico, la salud pública y bienestar social, y el buen nombre de la actividad industrial (CIMA, 1978).

8. La primera definición de medio ambiente aparecerá en el reglamento de la CIMA de 1977, cinco años después de la creación de esta comisión.

9. Estas expectativas no eran unánimemente compartidas pues, para algunos, la CIMA "[parecía] una reagrupación de intereses antiambientales y un foro de defensa contra posibles medidas de protección ambiental al estar incluidas representaciones de significados organismos y órganos de responsabilidad en el fomento de actividades y productos enfrentados a la integración y conservación del entorno" (Sierra, 1982: p. 377) .

10. Entre 1985 y 1988 solamente seis CC.AA adoptarían el modelo de agencia, aunque Galicia sustituiría posteriormente su agencia por una dirección general. Por otro lado, el gobierno vasco, formado tras las elecciones autonómicas de 1990, quiere crear una Agencia de Medio Ambiente, mientras que el gobierno catalán ha establecido recientemente un departamento de medio ambiente (El País, 25-1-1991; El Independiente, 13-2-1991).

11. Según la Constitución Española, las CC.AA pueden asumir competencias en un gran número de materias relacionadas con el medio ambiente: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.32); obras públicas (art. 148.1.42); agricultura y ganadería (art. 148.1.72); montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.82); proyectos hidráulicos, canales y regadíos, aguas minerales y termales (art.148.1.102); caza y pesca (art. 148.1.112)... Al nivel autonómico le corresponde también la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.92), además de la posibilidad de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.232). El estado tiene competencia exclusiva en la legislación básica sobre protección medioambiental y en la coordinación y representación internacional de la política del medio ambiente.

12. La descoordinación vertical es, en parte, producto de una organización en la que los intercambios de información, entre las distintas administraciones, se realizan sobre una base de cooperación voluntaria y están sujetos a las disponibilidades presupuestarias y técnicas del momento (Aguilar, 1992).

13. Un problema que ejemplifica la dificultad de la gestión medioambiental debido al nuevo reparto competencial, sería el de la fábrica de Inquinosa en Huesca. El Gobierno aragonés autorizó, a principios de 1990, una prueba para la instalación de una planta de reciclaje de residuos en esta empresa, siendo esta prueba vigilada por una entidad colaboradora de la SGMA del MOPU; este ministerio recomendó, posteriormente, el cierre definitivo de Inquinosa por sus efectos nocivos sobre el medio ambiente. La resolución sobre este tema está todavía pendiente de la decisión del gobierno aragonés, a pesar de las declaraciones de responsables de la SGMA a favor de que la fábrica no vuelva a abrirse (El País, 12-3-90 y 12-9-90).

14. Según un asesor de la CE, "causa preocupación en medios europeos la dispersión de las competencias medioambientales españolas al menos entre 17 diferentes organismos, renglón

aparte de las competencias autonómicas" (El País, 25 y 26-12-90) .

15. Las diferencias surgidas entre el Ministerio de Agricultura y el MOPU retrasaron la aprobación de la SGMA; este organismo ha sido criticado tanto por los ecologistas, como por ciertos sectores de la administración central (Ministerios de Exteriores y de Sanidad) que señalaban que la nueva organización no tenía el rango suficiente para dirigir la política medioambiental (El País, 16-2-90).

16. A pesar de la creación de esta Secretaría de Estado, España es uno de los países europeos que tiene una organización medioambiental con el más bajo rango administrativo. Recientemente el ministro de obras públicas opinaba que no era imprescindible la creación de un ministerio de medio ambiente (El País, 4-5-1991), aunque éste es el modelo elegido por la mayoría de los países europeos, si no por la totalidad de los países comunitarios. Portugal ha sido, en este sentido, el último país de la CE en crear un ministerio de este tipo.

17. La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente no tiene todavía soporte legal-institucional. Esta falta de formalización estaría motivada, en parte, por el recuerdo del mal funcionamiento de la CIMA que se institucionalizó como reunión de responsables medioambientales (Entrevista A-E-1, 1990) .

18. En 1973 se produce, sin ningún éxito, un nuevo intento del gobierno federal por ampliar sus competencias en la política de protección del medio ambiente.

19. Las medidas de tipo económico, que fomentan e inhiben de forma flexible e individualizada ciertos comportamientos con repercusión medioambiental, también forman parte de esta política. Estas medidas se encuentran todavía en un estado embrionario, y están sujetas actualmente a un proceso de discusión; la mayoría de los países siguen utilizando el tradicional enfoque regulativo basado en ordenar y controlar ("command and control"), y sólo utilizan medidas económicas de forma subsidiaria.

En la política de protección atmosférica los instrumentos económicos más conocidos son las prácticas asociadas a la política de burbuja ("bubble policy"), y los certificados de emisión; estos instrumentos permiten que las industrias nuevas, que reducen sus niveles de emisión más allá de los valores establecidos, puedan vender a las industrias antiguas derechos para que aumenten sus emisiones, siempre que el nivel de contaminación en la zona sea inferior al que resultaría si todas las instalaciones industriales cumplieran con los valores atmosféricos vigentes.

En la política de saneamiento de las aguas el instrumento económico más conocido es el impuesto sobre el vertido; este impuesto incentiva la disminución del vertido mediante la imposición de cargas contributivas que pueden reducirse, e

incluso anularse, si se demuestra que disminuye la carga contaminante.

En la política de gestión de los residuos industriales se están comenzando a aplicar diversos impuestos a envases no retornables y de determinada naturaleza, mientras que se incentiva el uso de envases reutilizables y de productos elaborados de forma no perjudicial para el medio ambiente.

20. La inmisión se define como los "límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de cada contaminante, aislado o asociado con otros en su caso" (en: Grau, 1988: p. 159).

21. La emisión es la "cuantía de cada contaminante vertida sistemáticamente a la atmósfera en un período determinado, medida en las unidades de aplicación que corresponda a cada uno de ellos" (en Grau, 1988: p. 159).

22. Cada uno de estos conceptos implica estados distintos, cada vez más perfeccionados, del conocimiento técnico. Las normas generalmente reconocidas por la técnica aluden a procedimientos que, una vez comprobados en la praxis y según la opinión mayoritaria de los expertos, se corresponden con el desarrollo técnico del momento.

El estado de la técnica agrupa procedimientos, instalaciones, y modos de producción avanzados, cuya idoneidad práctica está asegurada.

El estado de la ciencia y de la técnica se refiere a los últimos conocimientos científicos que todavía no son de aplicación general (Kloepfer, 1989).

Estas nociones, que parecen vagas e imprecisas, se plasman en la praxis en procedimientos y técnicas concretas; en la política de saneamiento de las aguas, por ejemplo, se admite generalmente que el más avanzado estado de la técnica con respecto a los métodos de depuración es el biológico, frente a los métodos técnicos o incompletamente biológicos que reflejan un estado de la técnica más retrasado.

23. Las medidas de control de las fuentes móviles, así como las que se aplican a las calderas domésticas, no son analizadas porque introducen un tercer actor -los individuos, en su vertiente de conductores o de consumidores de energía- en un estudio que se circunscribe a las relaciones entre el gobierno y la industria.

24. El estudio de la legislación medioambiental se basa principalmente en la compilación realizada por Salvador Grau (Grau, 1989) . El análisis de la política de control de la contaminación de origen industrial en los campos de la protección atmosférica, de las aguas continentales, y de la gestión de los residuos, se centrará básicamente en los aspectos que afectan a la industria como actor dentro de este área política, al lado del gobierno, y como agente contaminante. Este análisis se refiere, asimismo, a los principios rectores de la legislación y reglamentación medioambiental y a las actuaciones que abarcan, principalmente, la implantación de medidas de corrección de la

contaminación, la elaboración y ejecución de planes medioambientales, y la aprobación de ayuda pública. El aspecto sancionador de la legislación, así como todo lo referente a la instalación de redes y equipos de medida de la contaminación, no es objeto de consideración en este trabajo.

25. Antes de que se aprobase la ley de Protección del Ambiente Atmosférico, el instrumento legal básico para el control de las actividades industriales desde un punto de vista medioambiental era el Reglamento de 1961 sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

26. Esta caracterización relativamente optimista sobre el estado del medio ambiente en España contrasta con las apreciaciones de otros autores que resaltan el alto grado de degradación del mismo ("nuestra calidad ambiental media es muy baja, sensiblemente inferior, en algunos casos, a la de países con índices de industrialización equiparables al nuestro" (Martínez Martín, 1976: pp. 129-30), y el tipo de desarrollo económico contaminante que ha tenido lugar en este país ("el modelo de desarrollo económico adoptado se ha basado en una tecnología intermedia, más contaminadora que la utilizada en los países más industrializados" (Enseñat, 1977: p. 43).

27. Estas ayudas, establecidas por la ley 38/72 y desarrolladas en el decreto 795/1975, fueron absolutamente ineficaces pues el decreto sometía "a tan rigurosos condicionamientos la concesión de los auxilios y alicientes económicos en cuestión que, en la práctica, los recursos públicos anualmente presupuestados con dicha finalidad no [pudieron] ser objeto de aplicación a los diversos casos concretos" (en Grau, 1988: p. 166). Desde la entrada en vigor del decreto 795 hasta abril de 1977 se presentaron siete solicitudes, de las cuales sólo cuatro fueron resueltas favorablemente en lo relativo a beneficios fiscales. Para corregir esta situación se aprueba el RD 2512/1978, que recoge subvenciones de hasta un máximo del 30%, bonificaciones tributarias de distinto tipo, y acceso al crédito oficial para inversiones en corrección de la contaminación atmosférica. Este RD dispone también que la declaración de ZAC implicará una obligación de transferencias de capital a la zona afectada, y una tramitación urgente de las solicitudes de ayuda por parte de las industrias allí localizadas.

28. La declaración de ZAC puede tener consecuencias económicas negativas y por ello Bilbao, que debería haber sido declarada ZAC en 1975 y 1976 por su nivel de dióxido de azufre, no es declarada ZAC hasta 1977 (CIMA, 1978).

29. La explicación del gobierno sobre el retraso en la aplicación de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972 se haría en los siguientes términos: "la concienciación en España de este problema ha surgido en un momento totalmente inoportuno" (CIMA, 1978: p. 634).

30. "La administración pública española (...) relacionada con el tema, aparte de honrosas excepciones, ha mostrado y muestra aún una actitud de desidia, falta de control y vigilancia efectivos, falta de interés y, a veces, hasta de vergonzosa complicidad con las actividades atentatorias contra el medio ambiente, en especial las de carácter industrial" (Pérez de Gregorio, 1988: p. 3).

31. El Plan de Saneamiento Atmosférico de Madrid se estructura en tres fases según las acciones sean a corto, medio y largo plazo; dentro de la primera fase las actuaciones se referían a tres sectores -doméstico de servicios, industrial, y de transportes-, pero sólo fueron aplicadas, y de forma defectuosa, con respecto al sector de servicios. Esta primera fase, que tenía que concluir en 1983, debería haberse continuado con una segunda (hasta 1988) y tercera fase (hasta 1993), aunque los programas de estas dos fases no se han introducido todavía (Estevan & Siso, 1984).

32. En 1979 comienza el Plan de Medidas Urgentes en el polígono de Huelva cuyo fin principal era hacer descender el nivel de inmisión de dióxido de azufre (La Industria Química y Básica en Huelva, 1989).

33. La CE ha limitado, progresivamente, la cuantía de las ayudas públicas que los estados miembros destinaban a la política medioambiental:

- para el período de 1974 a 1980 la cuantía de las ayudas disminuyó desde el 45% de la inversión (en términos de subvención neta equivalente) en 1975 y 1976, hasta el 30% en 1977 y 1978, y el 15% en 1979 y 1980,
- en 1980 se prorrogaron estas ayudas hasta 1986, y
- en 1987, ante la constatación de que el progreso en la mejora del medio ambiente era lento y costoso, se volvieron a prorrogar las ayudas hasta 1992, con un límite del 15% de la inversión (Huidobro, 1990).

Esta continua reducción del recurso a la financiación pública supone una desventaja comparativa para España, que parte de una situación de déficit más grave en la protección medioambiental que la de la mayoría de los países comunitarios. Además, la disminución de las ayudas se produce en el momento en el que este país más las necesita, en la etapa de transposición de la legislación comunitaria y de adaptación de la industria al reto del mercado único.

34. La importancia y amplitud de este programa ha llevado a algunos expertos a afirmar que sólo en el MINER existe una cierta inquietud ante la política medioambiental de la CE (Entrevista V-E-4, 1990).

35. Este presupuesto es compatible con las líneas de subvención de las CC.AA siempre que la cuantía total de la ayuda pública no supere los topes máximos establecidos por la CE. La cuantía de las subvenciones comunitarias, dentro de los

programas de adaptación de la industria a la política medioambiental, ha ido gradualmente descendiendo y actualmente se piensa incluso en su supresión. Excepto España, Portugal, Grecia e Irlanda, todos los países comunitarios han completado sus políticas de adaptación medioambiental con la ayuda de estos programas (de Andrés, 1990).

36. El análisis de la legislación medioambiental alemana se basa principalmente en el libro de Michael Kloepfer, *Umweltrecht*, de 1989. De esta forma, si no se hace referencia a otros autores, la base del estudio es el libro de Kloepfer. La traducción de los términos legales del alemán al español es:

"Rechtsverordnung" = decreto, puede ser elaborado por el gobierno federal, por los ministerios federales, y por los gobiernos de los Lander; su objetivo es la puesta en práctica de las leyes y requiere la aprobación del Senado; debe ser publicado en el Boletín de Leyes de la Federación.

- "Verwaltungsverordnung"<sup>11</sup> o "Verwaltungsvorschrift" = disposición administrativa, sirve para la puesta en práctica de las leyes y para su ejecución por la administración; muchas disposiciones requieren la aprobación del Senado; es de uso interno -sólo vinculante para los funcionarios.

- "(Technische) Anleitung" = reglamento, es un tipo de disposición administrativa de carácter general y de uso interno. - "Anordnung"<sup>11</sup> = orden, es un acto administrativo para la ejecución de disposiciones, y es de uso interno (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 1983; Conversación con Walter Oertel, 1990).

37. Este decreto había comenzado a elaborarse en 1977 pero había experimentado numerosos retrasos debido a las resistencias del sector energético (Müller, 1986).

38. Más adelante, las centrales de energía de menor tamaño quedan también sujetas a exigentes obligaciones medioambientales mediante el decreto de 1988 sobre pequeñas plantas de combustión ("Kleinfeuerungsanlagen-Verordnung").

39. 39. El instrumento para la corrección de la contaminación por alpechines (restos orgánicos de la industria agroalimentaria del aceite) es el Real Decreto 3499/81. Este decreto concede unas ayudas estatales de un 30% (457 millones), como subvención del IRYDÀ, más una subvención de la DGMA de hasta un 70% (1.067 millones), siendo el total de la inversión de 1.524 millones de ptas. La DGMA distribuyó estas subvenciones a través de convenios con asociaciones de empresas (821,7 millones), o a través de los ayuntamientos (245,3 millones) (DGMA, 1985).

40. Los vertidos industriales, tanto si son indirectos -cuya depuración se financia con el plan de saneamiento-, como si son directos -cuya depuración corresponde a los titulares, que tienen derecho a una ayuda pública-, son regularizados

administrativamente procediéndose a su autorización o prohibición.

41. En la legislación anterior a 1985 no había habido ningún intento de ordenación global de la política de aguas ni tampoco una base para la realización de planes integrales en el medio hídrico. La necesidad de llevar a cabo esta tarea de ordenación es lo que motiva, en 1988, la sentencia 227 del Tribunal Constitucional, que salvaguarda "el ejercicio de las competencias estatales sobre ordenación del territorio y protección ambiental" (Martín Mateo, 1989: p. 207).

42. Se ha calculado que en el año 2.070 se alcanzaría el límite máximo de capacidad de absorción de la contaminación por los ríos españoles, siempre y cuando se produjera un reciclado de las aguas del 60% y un rendimiento de los sistemas de depuración del 90% (Enseñat, 1979). Estos supuestos no se cumplen actualmente.

43. La recaudación del canon de vertido parece ser el aspecto menos desarrollado de la nueva política de saneamiento de las aguas. Prueba de este insuficiente desarrollo sería el principio de acuerdo, alcanzado a finales de 1990 en las Primeras Jornadas sobre el "Ciclo Integral del Agua", entre representantes municipales, administración central y administraciones autonómicas; el acuerdo recalca la necesidad de financiar los planes de saneamiento con los recursos obtenidos, en parte, de la recaudación del canon de vertido, por lo que se hace necesario incentivar su aplicación (MOPU Informa, 1990). La CC.AA con mayor experiencia en la aplicación del canon es probablemente Cataluña: la cuantía de la recaudación del canon de saneamiento, que grava el vertido de contaminantes, no ha cesado de crecer desde 1983: 1983 (98.276.225 ptas.) / 1984 (286.925.305), 1985 (662.790.769), 1986 (844.271.178), 1987 (1.013.871.149), 1988 (1.207.741.580) (Junta de Saneamiento de Aguas, 1990: p. 97).

44. La legislación española ha contemplado tradicionalmente la prohibición de efectuar vertidos y la exigencia de su autorización previa. Estos principios eran positivos "aunque su influencia, la inadecuación de las medidas administrativas disuasorias y penalizadoras y una cierta permisividad administrativa, han dado lugar a la consolidación táctica de situaciones negativas hoy difíciles de corregir" (Martín Mateo, 1989: p. 236).

45. Estas relaciones de sustancias tienen su origen en la transposición al derecho interno del sistema de listas imperante en la CE. La CE ha diseñado dos listas: una Lista I, que reúne contaminantes muy nocivos que deben ser limitados estrictamente y prohibidos cuando puedan afectar al medio receptor, y una Lista II, que reúne contaminantes que deberán ser reducidos y controlados según las previsiones de los planes hidrológicos que contienen objetivos de calidad de las aguas.

46. La Comisaria de Aguas, dependiente del presidente de los Organismos de Cuenca según el RD 984/89, tiene un papel fundamental en la política de saneamiento de las aguas y, más concretamente, en la gestión del canon pues dentro de sus funciones se encuentra: proponer el otorgamiento de concesiones y autorizaciones de vertidos, controlar el censo de vertidos de aguas residuales, ejercer las propuestas de resolución en materia de policía de aguas, inspeccionar y vigilar las obras derivadas de las autorizaciones, estudiar y proponer los cañones, y analizar y controlar la calidad de las aguas.

47. El RD 650/87 define el ámbito territorial de las Confederaciones Hidrográficas del Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro. La Confederación Hidrográfica del Sur está adscrita al MOPU y tiene un plan hidrológico único aunque la CC.AA de Andalucía, como las demás CC. AA en sus correspondientes organismos de cuenca, puede incorporarse a su Junta de Gobierno. Las Confederaciones Hidrográficas cuentan con un presidente del que dependen la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Secretaría General, y la Oficina de Planificación Hidrológica (RD 984/89).

48. Otras actuaciones que persiguen corregir la contaminación industrial en las aguas continentales serían el Plan de Acciones de Mejora de Efluentes Líquidos y Gases de la Empresa Nacional de Celulosa (ENCE) de 1988 (Conselleria de Ordenación do Territorio de Galicia, 1990) , y el Plan de Corrección de Nertidos Industriales en Algeciras de 1990 (Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, 1990).

49. La incorporación a la CE obliga a definir una serie de nuevas estaciones de control de la calidad de las aguas de interés especial, y a facilitar datos regulares a la Comisión sobre el estado medioambiental de las aguas (MOPU, 1986) .

50. La revocación de una concesión, que puede producirse para paliar un aumento de la degradación medioambiental del medio acuático, se acompaña de una indemnización del particular que repare el perjuicio ocasionado al bien común. La distinción entre permiso y concesión queda atemperada, de todos modos, por la posibilidad de aplicar órdenes posteriores que restrinjan, o anulen, los derechos a los que da lugar el otorgamiento de la autorización.

51. Antes de 1976 no existían estándares de emisión para los vertidos, sino que se estipulaban plazos transitorios para la reducción progresiva de los niveles de emisión de los mismos (Salzwedel & Preusker, 1982).

52. De todos modos, la ley para la Gestión del Agua no prescribe, de forma obligatoria, la adopción del estado de la técnica para el vertido de sustancias peligrosas, sino que

señala la obligación del ejecutivo de elaborar disposiciones administrativas sobre este tema.

53. La cuantía del impuesto se reduce a la mitad cuando los vertidos se ajustan a las normas generalmente reconocidas por la técnica, mientras que la reducción es del 80% cuando el ajuste es al estado de la técnica (Bundesminister des Innern, 1983) .

54. Además de su baja cuantía, el problema del impuesto sobre las aguas es que su reducción o exención se aplica solamente cuando se cumplen los requisitos establecidos por las autoridades, y no cuando libremente se disminuye la contaminación. A pesar de que el impuesto sobre el vertido no representa un incentivo económico óptimo para reducir la contaminación, la crítica sobre su insuficiente cuantía no toma en consideración que los vertidos ya están sujetos a otra serie de obligaciones contributivas, como las que provienen de las asociaciones de usuarios de aguas.

55. A pesar de la insuficiente contribución privada a la política de saneamiento del medio hídrico, las estimaciones de 1981-1985 sobre el impuesto de aguas se refieren a unas contribuciones anuales por encima de los 300 millones de marcos.

56. La creciente preocupación por las consecuencias negativas de la agricultura intensiva sobre el medio ambiente, ha conducido al establecimiento de nuevas medidas en la política de protección de las aguas. En Baden-Wurtemberg se ha creado un impuesto ("Wasserpfeinig") cuyo objetivo es reducir la cantidad de fertilizantes existentes en las aguas. Este impuesto no funciona como incentivo económico que favorezca prácticas agrícolas más favorables al medio ambiente, sino como mecanismo de financiación de las medidas de reparación de la contaminación. Además, este impuesto contempla una compensación para aquellas actividades agrícolas que sufran desventajas económicas por estar situadas en zonas de protección con requisitos medioambientales más estrictos (Donner & Fischer, en: Donner & Magoulas & Simon & Wolf (eds.) , 1989) .

57. En 1989 el gobierno elabora un borrador para una nueva modificación de la Ley sobre el Impuesto de Aguas. En este borrador se contemplan el aumento de la cuantía del impuesto - de 40 marcos a 50 marcos a partir de 1991, y a 60 marcos a partir de 1993-, y la ampliación de la lista de vertidos que quedan sujetos al mismo (Der Bundesminister für Umwelt, 1990).

58. Para eliminar los desechos de Huelva se plantea, en un primer momento, la construcción de un vertedero de residuos industriales en Gibraleón que, posteriormente, será sustituido por una planta de tratamiento de residuos industriales en Palos de la Frontera (Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, 1988).

59. España lleva catorce años de retraso con respecto a Alemania, país pionero en legislación sobre residuos industriales.

60. La preocupación de la industria química por establecer bolsas de intercambio de residuos se debe, entre otras razones, a la gran cantidad de desechos que genera: el sector químico produce el 30% de los residuos industriales, mientras que sólo un conjunto de industrias -transformados metálicos, metalurgia básica, papeleras, industria textil y de curtidos-, lo sigue en esta producción con un 23% de los residuos (Clemente, 1990).

61. En España se producen anualmente 1.700.00 Tn de residuos industriales tóxicos y peligrosos, de los que 400.000 Tn son eliminados de forma controlada. Basándose en la experiencia europea, los cinco años de duración del plan servirán para realizar la gestión de solamente un 60% de los residuos existentes (Lucio, 1989) .

62. Desde 1987 y con anterioridad a la aprobación de este plan, existe un programa de sellado de vertederos en algunas CC.AA (MOPU, 1988) .

63. El Plan Nacional de Residuos Industriales no contiene ningún programa sobre las pilas. Este residuo es el objeto de un plan del MOPU, que persigue la recogida y almacenamiento de las pilas botón (con un 30% de mercurio) a nivel nacional a partir de 1991; este plan contempla el depósito de las pilas en envases estandarizados en las oficinas de correos, como paso previo a su eliminación y/o reciclaje (El País, 23-10-1990 y 29-11-1990) . Con anterioridad a este plan, existieron diversas campañas de recogida de pilas en ayuntamientos y CC.AA, a través de una colaboración con Cruz Roja (El País 30-5-1990 y 17-10-1990).

64. A la difícil decisión sobre el tamaño y el número óptimo de plantas, hay que añadir el problema del rechazo social a su localización. Este rechazo fue, por ejemplo, la causa de la retirada del Plan Director para la Gestión de los Residuos Industriales de Cataluña de 1990.

65. La tendencia hacia la limitación de las tareas medioambientales de los entes locales no es exclusiva de Alemania.

En Alemania esta tendencia se ha basado en dos principios: el principio de centralidad, que traslada las tareas desde unidades inferiores ( "Gemeinde", o municipios) a unidades superiores ("Kreis", o conjunto de municipios), y el principio de subsidiariedad, que propugna la búsqueda del nivel administrativo más adecuado para la realización de las tareas públicas (Hohmann, 1989).

66. El monopolio público en la política de eliminación de los residuos se ha seguido, sobre todo, en las regiones del sur. Este monopolio habría sido el resultado, según el sector privado, de una actuación equivocada de la industria que habría permitido que las autoridades públicas asumieran la gestión de los residuos (Envitec, 1980).

67. El modelo de financiación seguido para el Saneamiento de vertederos incontrolados en Renania-Palatinado es un ejemplo de colaboración entre el sector público y el privado: los dos sectores han firmado un contrato para la creación de una sociedad, encargada no sólo del saneamiento de vertederos sino también de la eliminación de los residuos industriales, financiada en un 75% por la industria y en un 25% por el Land.

68. Las medidas para el tratamiento de los aceites usados se inician en 1979 e incluyen la implantación de un impuesto sobre determinados productos, para la formación posterior de un fondo que se utiliza como subvención para los encargados de la eliminación de los aceites.

69. Esta señalización obligaría a indicar si los envases son de un sólo uso o, por el contrario, de más usos. Este tipo de indicación está dirigido al público que, en su comportamiento como consumidor, puede orientar el mercado hacia la promoción de productos respetuosos con el medio ambiente. La protección medioambiental, a través del aumento de la sensibilización social, es la base del sistema de etiquetado ecológico ("der blaue Engel") existente en Alemania desde 1978. Este sistema, a pesar de su enorme interés para la política medioambiental, no será analizado porque incide, básicamente, sobre la sociedad, o sobre los individuos que la componen, y no sobre los actores de este estudio: el gobierno y la industria.

70. La evaluación sobre la política medioambiental se basará en material secundario y sólo, subsidiariamente, en el análisis de datos primarios.

71. En España el nivel de conocimiento sobre el estado del medio ambiente dista de ser satisfactorio porque la información medioambiental se publica en informes que carecen, en la mayoría de los casos, de una base regular y de naturaleza comprensiva. El intercambio de información entre las distintas administraciones es también deficiente por su falta de fluidez y por la heterogeneidad de las metodologías que se utilizan para recoger los datos medioambientales (Aguilar, 1992).

En Alemania no existen tampoco descripciones completas sobre la situación del medio ambiente porque no hay ningún organismo a nivel federal encargado de recoger datos para todos los ámbitos, y sólo existen informes parciales, de calidad desigual, en los distintos Länder. En este país las probabilidades de mejora de la situación informativa son pequeñas ya que, según la ley de estadística medioambiental,

sólo existe obligación legal de distribución de datos en determinados campos de esta política (Hartkopf & Bohne, 1983). Esta deficiente situación ha sido reconocida por el Consejo de Expertos para Cuestiones Medioambientales que, en su Dictamen de 1978, señalaba que un balance global medioambiental, según el actual estado del conocimiento, no tenía sentido (der Rat, 1978) .

72. En España, por ejemplo, la calidad de las redes de control de la contaminación no es óptima. En la red de control de la contaminación atmosférica se han detectado numerosas anomalías: ausencia de mediciones regulares, pequeño número de contaminantes medidos, e inadecuación de los sensores para medir determinadas sustancias. La red automática de control de la contaminación de Madrid, por ejemplo, no da la señal de alerta cuando la concentración de óxidos de nitrógeno excede los límites establecidos por la regulación, y mide en exceso el dióxido de azufre procedente de los coches y no de las calderas (en: Aguilar, 1992). Tampoco las redes de control de la contaminación de las centrales eléctricas, principales responsables de la contaminación por dióxido de azufre con un 60.2% del total, funcionan de forma satisfactoria (INYPESA, 1986). La red de control de la contaminación hídrica tiene 393 estaciones de control, aunque no todas miden los 44 parámetros establecidos en la legislación (García Berrío et al., 1988).

73. La administración tenía dificultades constantes para conseguir la más mínima actuación de protección medioambiental por parte de la industria, y así "el esfuerzo por reducir o prevenir [las averías en las instalaciones era] muy escaso" (Estevan, 1979: p. 29).

74. Todas estas cifras deben ser tomadas con mucha precaución pues pertenecen a estudios distintos (las cifras sobre 1980 son del libro Medio Ambiente en España 1984, y las de 1986 pertenecen a Rodríguez Porras, 1989). Los valores sobre la contaminación atmosférica son meramente indicativos pues no suelen permitir una comparación diacrónica al estar estimados de distinta forma: Tn/año, ug/m<sup>3</sup>, kg/km<sup>2</sup>, kg/habitante, por medias mensuales...

75. Diversas asociaciones ecologistas consideran que la administración esconde información sobre el fenómeno de la lluvia ácida. Aunque se afirma que este problema es prácticamente inexistente -el ministro de Obras Públicas señaló en 1987 que en España no había lluvias ácidas-, algunas fuentes señalan que el 30% de los bosques está seriamente dañado (El País, 16-12-1990) . Un estudio de Greenpeace, realizado entre 1988 y 1989, concluía que la concentración de azufre en la provincia de Teruel era anormalmente alta, y culpaba de este fenómeno a la central térmica de ENDESA. En 1989, 21 municipios de Castellón presentaron una querrela criminal contra ENDESA al considerarla causante del progresivo deterioro de la masa forestal de la zona. El Consejo de Administración de la empresa reconoció, posteriormente, no haber tratado de forma específica el problema de la

contaminación atmosférica en los dos últimos años (El País, 12-11-1990).

76. La información básica sobre la calidad de las aguas en España se refleja en el estudio anual de la Dirección General de Obras Hidráulicas del MOPU. Este estudio, como todos los que se refieren a la situación del medio ambiente, debe ser tomado con precaución pues tanto los instrumentos de medición de la contaminación fluvial como la policía de aguas, resultan insuficientes para controlar la totalidad de los puntos de vertido. Hay, además, una serie de metales como el mercurio, cadmio, arsénico y plomo, que no son analizados sistemáticamente (El País, 3-12-1990).

77. En un informe oficial se señalaba que el nivel de rendimiento de las 1.480 depuradoras municipales era insatisfactorio, y se atribuía esta situación a la desequilibrada distribución presupuestaria de las inversiones de capital en detrimento de los gastos de funcionamiento (CIMA, 1983).

78. A finales de los años 80 la cantidad de residuos industriales producidos en España era de 5.110 Tn frente a los 61.400 Tn de Alemania [Cuadro L].

79. El Subdirector de Calidad Ambiental del MOPU señalaba en 1990: "aún no hemos recibido garantías por parte de los productores de que la ley sobre residuos tóxicos y peligrosos vaya a cumplirse" (El País, 29-5-1990).

80. En Cataluña se realizó un censo de 10.000 empresas productoras de residuos industriales a las que, en 1985, se pidió una declaración sobre los mismos. El número de declaraciones contestadas ha aumentado con el paso del tiempo y sólo 150 empresas no presentaron declaración el año pasado (Entrevista À-E-11, 1990).

81. La empresa Minas de Almadén importó, entre 1981 y 1987, 11.700 Tn de residuos tóxicos. El problema fue que las instalaciones de la empresa eran incapaces de tratar ese volumen de residuos, y esto condujo a almacenar al aire libre 8.800 Tn de residuos a la espera de posterior tratamiento (El País, 5-7-1990).

### III. DISEÑOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES EN ESPAÑA Y ALEMANIA: DISEÑO ESTADÍSTICO VERSUS DISEÑO CORPORATISTA.

El diseño institucional, que abarca la pauta predominante de relación entre los actores públicos y privados y el conjunto de instituciones y organizaciones en las que se desenvuelve esta relación, es el resultado de desarrollos históricos y estructurales dentro de un país.

En España la tradición de intervencionismo estatal y la debilidad de los grupos de interés han conducido, a lo largo del tiempo, a un diseño institucional estatista caracterizado por la escasa cooperación entre los actores públicos y privados, en el que el aparato público elabora y ejecuta las distintas políticas sin incorporar de forma significativa a las organizaciones sociales. Este diseño institucional se refleja también en la política medioambiental, aunque este área política, debido a su rasgo de complejidad técnica y a su relativa novedad, ha tenido una cierta influencia en un modo de ejecución política relativamente cooperativo.

En Alemania el abandono de la tradición intervencionista estatal tras 1949, -plasmado en la adopción del principio de economía social de mercado-, y la importancia de las asociaciones, han conducido a un diseño institucional corporatista en el que la elaboración y la ejecución de las políticas se realiza, de forma conjunta, entre los actores públicos y los privados. Este diseño institucional se refleja en una política medioambiental desarrollada mediante la

cooperación institucionalizada entre el gobierno y la industria.

## 1 - Los Diseños Institucionales en España y Alemania.

### 1.1- El Diseño Estatista: Intervencionismo Estatal v Debilidad del Sistema de Intereses en España.

El diseño institucional en España está enmarcado por dos factores principales: la tradición de un estado intervencionista y poco abierto a la participación social, y la escasa relevancia de los grupos sociales, débilmente articulados, en el proceso político. Estos dos factores han influido no sólo en la pauta de relación entre el gobierno y la industria, sino también en la propia imagen de la industria sobre sí misma y en la imagen que la sociedad tiene sobre el estado, la industria y el sistema capitalista.

En España el fracaso de la revolución industrial contribuyó, en parte, a la implantación de un sistema capitalista autóctono de características poco conformes con los principios del nuevo orden económico (Nadal, 1986). Desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, el sistema capitalista se basa en un elevado proteccionismo estatal, y en el predominio de las actividades especulativas y financieras sobre las actividades ligadas al desarrollo industrial. Si bien en ese momento la predisposición proteccionista era un fenómeno generalizado en casi toda Europa, el proteccionismo en España reunía una serie de notas diferenciales:

en Europa el proteccionismo tenía un carácter educativo, que servía de adaptador de las economías nacionales a las nuevas condiciones del mercado internacional, mientras que en España el proteccionismo aparecía revestido de legitimación doctrinaria, y era considerado no un medio sino una meta y un objetivo histórico,

- en Europa el proteccionismo presentaba una estructura selectiva subordinada a los intereses estratégicos de la industria, mientras que en España el proteccionismo era de tipo integral, sintomático de la correlación de fuerzas en el bloque dominante, y resultado de la debilidad de la burguesía industrial (Carballo & Temprano & Moral, en: Carballo et al., 1981).

La diferencia cuantitativa y cualitativa del proteccionismo español frente al europeo así como su dilatada permanencia temporal, han conducido a hablar de "la predisposición estructural del capitalismo español al proteccionismo" (Carballo & Temprano & Moral, en: Carballo et al., 1981: p. 30). Esta predisposición habría favorecido que "el empresario [hubiera] interiorizado históricamente una actitud de desconfianza hacia el mercado" (Pinilla, 1967: p. 143); se puede afirmar incluso que la burguesía industrial, cuando defiende el sistema de libre mercado, se comporta como un líder tradicional en el sentido de "un individuo políticamente conservador, que percibe amenazas derivadas de modelos competitivos del capitalismo y que, en términos asociativos, tiende a apoyar (...) una participación política de las asociaciones, no para asumir el rol de agente

negociador dentro de un sistema plural, flexible y cambiante, 'sino con vistas a la defensa del statu quo jurídico y económico" (Martinez & Avellaneda, 1985: p. 104).

En el capitalismo español ha predominado tradicionalmente, al lado del proteccionismo, la actividad financiera sobre la industrial; la burguesía industrial no sólo estuvo en un primer momento subordinada a los terratenientes sino que, principalmente a partir de los años 50, se vio desplazada en importancia por una burguesía financiera vinculada a negocios especulativos.

La disociación entre la banca y la industria -dos sectores que funcionan en estrecha relación en otros países- explicaría, en parte, la debilidad del tejido industrial español así como la carencia de una sólida base para su desarrollo. Este hecho parece confirmar la teoría de Gerschenkron según la cual, cuanto más tarde se industrializa un país no sólo es más grande e importante el papel del estado en la esfera económica, sino que también es más probable que las industrias dependan de los bancos o del estado como fuente de capital (Gerschenkron, en: Vogel, 1986). Incluso durante el boom económico de los años 60, sólo puede hablarse de movimiento industrial capitalista en ciertas regiones caracterizadas por su alta concentración industrial y mayor tradición burguesa<sup>1</sup>, aunque ni siquiera estas zonas escapan a prácticas poco acordes con el espíritu capitalista de la época<sup>2</sup>: recurrencia al poder público para la defensa de situaciones de privilegio, falta de horizonte planificador a

medio y largo plazo y atracción por los negocios a corto plazo, y escaso interés por la inversión en investigación (Pérez Díaz, 1985). De esta forma, el capitalismo se ha desarrollado en España mediatizado por circunstancias autóctonas que han producido una mezcla curiosa e inconsistente de defensa ideológica del libre mercado junto a una constante práctica, muchas veces solicitada por los actores privados, de injerencia estatal.

El intervencionismo estatal en España no se ha producido únicamente en la esfera económica ya que el gobierno se ha caracterizado, tradicionalmente, por su alto grado de injerencia y "reglamentismo" en la mayoría de los ámbitos sociales'. El carácter interventor del estado ha sido, además, históricamente favorecido por la tradición centralista imperante en España. En este país "los cuerpos de funcionarios siempre han monopolizado (...) un poder considerable, y en mayor o menor medida han escapado al control político y de los ciudadanos" (Linz, en: Linz et al., 1984: p. 74). Los procesos de elaboración y decisión política han estado generalmente alejados del escrutinio público, y de la posible participación de los sectores sociales afectados. El aparato público ha inhibido la capacidad de autoorganización de la sociedad al no favorecer el gobierno privado en las tareas políticas. Los grupos sociales, a la vista de esta situación y ante la falta de tradición de un movimiento asociativo enmarcado en regímenes políticos abiertos y economías libres de mercado, tampoco se preocuparon por desarrollar un sistema de intereses

fuerte y estructurado a nivel nacional: "la clase política podía ganar elecciones sin asumir efectivamente la representación de los intereses mediante el uso del aparato del estado y de los favores que podía garantizar a sus redes clientelistas. Aquellos que necesitaban defender sus intereses podían siempre (...) alcanzar un acuerdo en el nivel local sin tener que crear organizaciones nacionales para negociar con los políticos" (Linz, en: Berger, 1981: p. 375)<sup>4</sup>. La ausencia de este sistema de intereses ha contribuido a crear un sentimiento de impotencia y una inhibición en la sociedad con respecto a la participación política. Además, la generalización del gobierno por decreto ha provocado un alejamiento, y separación, entre el estado y los ciudadanos del que no ha sido excluida la burguesía industrial.

La burguesía industrial, como grupo de interés, se ha encontrado tan alejada de las esferas de decisión política como otros sectores sociales y no ha podido, por lo tanto, influir significativamente en la elaboración y el desarrollo de la política económica general. El mecanismo preferido por la burguesía industrial para actuar en la esfera pública ha sido, tradicionalmente, a través de individuos (preferentemente ex políticos) que mantuvieran una relación privilegiada con la administración. Este mecanismo creó un complejo entramado de influencias recíprocas y favores mutuos que favoreció una configuración de empresarios "privilegiados impotentes" (Linz & de Miguel, 1966); aunque los empresarios, de forma individual, podían tener acceso directo a las más

altas instancias de poder, de forma colectiva y como grupo, sólo poseían recursos limitados para formular una política general<sup>^</sup>. El predominio de la influencia personal y de la presión política individualizada no fueron los únicos factores que limitaron la formación de asociaciones empresariales poderosas y representativas a nivel nacional, la falta de una opinión favorable sobre la actuación colectiva también obstaculizó este desarrollo<sup>6</sup>: todavía en 1984, un 72% de los empresarios señalaba que, para resolver problemas importantes que requirieran la intervención de la administración, acudiría directamente al ministerio u organización en cuestión, mientras que sólo un 26% lo haría a través de organizaciones empresariales (Pérez Díaz, 1985).

El intervencionismo estatal, la orientación tradicional de la burguesía industrial hacia mercados intervenidos<sup>7</sup> y su debilidad como actor colectivo, han favorecido la aparición de dos fenómenos :

1) la estatolatría, caracterizada por la recurrencia constante de los actores privados al estado, y por la atribución generalizada al poder público tanto de los logros como de los fracasos políticos, como si se tratara de un agente omnipotente (Pérez Díaz, en: Linz et al., 1984), y

2) la incierta imagen de la clase empresarial sobre sí misma, y su negativa valoración por una sociedad en la que predomina un difuso sentimiento anticapitalista.

La estatolatría se refleja en una creencia, ampliamente compartida, que sobrevalora el poder del estado para

transformar y modificar el orden socio-político; de esta forma, al estado se le adscribe lo bueno y lo malo, los logros y los fracasos que tienen lugar en la esfera pública, sin relacionar los mismos con las actuaciones de los actores privados. El énfasis sobre el poder del agente estatal conduce también a una constante demanda social de actuación pública, en muy diversos ámbitos, y a una dilución de las responsabilidades individuales y privadas en la gestión de los asuntos personales\*.

La burguesía industrial ha participado también de esta sobrevaloración del Estado infravalorando, así, sus posibilidades de actuación e influencia como grupo organizado<sup>4</sup>: "no se encuentra en el empresariado ni una conciencia clara de grupo ni, mucho menos, la idea de que tengan en sus manos resortes para influir claramente en las decisiones políticas que puedan afectarles" (Murillo, en: Linz & de Miguel, 1966: p. XIX). La clase empresarial ha experimentado durante mucho tiempo un sentimiento de impotencia colectiva y de falta de confianza en su función como grupo económico dirigente<sup>111</sup>. La dificultad de la burguesía para asumir el rol de líder económico tiene su origen, en parte, en el intento del régimen franquista por apropiarse de los logros del crecimiento material de los años 60 y 70 para así legitimar el sistema político autoritario; este intento provocó no sólo el recelo social hacia la clase empresarial, sino la generalización de un difuso sentimiento anticapitalista en diferentes sectores sociales". El boom económico condujo a una identificación de los factores

económicos y, sobre todo, financieros con un sistema político ilegítimo (Linz, en: Linz et al., 1984). Los empresarios, por su parte, no se esforzaron en contrarrestar su mala imagen pública, ni tampoco en explicar y justificar su papel en la sociedad como "creadores de riqueza colectiva". Como consecuencia de todo esto, la presentación de los empresarios en los medios de comunicación ha sido y es, con frecuencia, ambivalente en España, al tiempo que expresa una relativa desconfianza hacia los mismos (Pérez Díaz, 1985)<sup>12</sup>.

La vulnerabilidad de los empresarios parece empezar a cambiar a principios de la década de los 80, en un momento de consolidación democrática y de desarrollo de un sistema de representación de intereses. Este sistema se asemejaría al modelo pluralista en el que los grupos de interés están fragmentados -compitiendo entre sí-, débilmente organizados a nivel nacional, y carecen de una estructura jerárquica y poderosa que garantice el control sobre sus miembros. Por otro lado, y de forma sincrónica, se producen ciertas modificaciones en el modo de actuar de la administración que comienza a buscar el compromiso y la acción concertada<sup>13</sup> con los grupos sociales en una serie de temas fundamentales. Las perspectivas de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos no son sin embargo excesivamente halagüeñas, ni parece tampoco que vayan a institucionalizarse a corto plazo<sup>14</sup> (Martín Rebollo, en: García de Enterría et al, 1984). La búsqueda de acuerdos entre la administración y los grupos sociales, aunque supone un cambio de actitud y de mentalidad de los actores

públicos y privados, está aún lejos de haber consolidado una nueva pauta de relación entre los mismos; la administración conserva todavía hábitos intervencionistas y cierta reticencia a la participación social en las tareas públicas, mientras que los grupos de interés carecen de fuertes organizaciones y son renuentes, en muchas ocasiones, a institucionalizar una relación con la administración por la responsabilidad política que esto conlleva.

### 1.2. El Diseño Corporatista: Economía Social de Mercado y Relevancia de las Asociaciones en Alemania.

En Alemania hay tres factores que definen básicamente el diseño institucional corporatista: el limitado papel del sector público dentro de la economía social de mercado, la importancia de las asociaciones y del gobierno privado en la formulación y ejecución de las políticas, y la tradicional relevancia de los científicos y expertos en la arena pública. Estos tres factores se han combinado para producir una pauta de relación entre los actores públicos y los privados en la que predomina la cooperación basada en el "expertise".

A pesar de la tradición intervencionista del estado durante gran parte de la primera mitad del siglo XX, los trágicos acontecimientos del período nazi conducen después de la segunda guerra mundial al rechazo unánime hacia un aparato público excesivamente poderoso e injerencial. Como consecuencia de este rechazo, el gobierno toma la decisión política de implantar en el país el principio de economía

social de mercado, como sistema económico-político en el que la coordinación de las decisiones se realiza a través de los mecanismos del mercado, reservándose al estado el papel de organizador y garante de ese marco legal (Hartkopf & Bonne, 1983) <sup>15</sup>. El principio de la economía social de mercado no implica un retorno al "laissez-faire" ya que, junto a los elementos de mercado, existe un estado con funciones de configuración y aseguramiento del orden general ("Ordnungsrahmen"), dirección global del proceso económico, y también protección social (Duwendag, 1976).

La economía social de mercado, como pilar básico de la política alemana en la segunda mitad del siglo XX, abarca dos cosas diferentes:

- la prioridad del mercado sobre la actividad estatal y la preferencia por la iniciativa privada (sólo donde esta iniciativa no basta se admite el papel del gobierno) y

- la obligación del estado de garantizar a la población un nivel de existencia aceptable (Krautzberger, 1971).

La importancia de la iniciativa privada en la esfera pública responde a una tradición histórica, ya existente en el siglo XIX, que establecía la participación de las asociaciones y los grupos sociales en diversas tareas públicas como, por ejemplo, los procedimientos de aprobación de determinados planes y proyectos en ciertas áreas políticas (Schrader, 1990). Las asociaciones funcionan, al igual que el estado, como instituciones garantes de la economía social de mercado mientras que el estado, a su vez, establece el marco de coordinación y desarrollo entre las fuerzas del mercado y el

gobierno privado de las asociaciones (Alemann, 1983; Bulmer, 1989) .

El ejercicio del poder estatal, limitado a crear el marco de actuación de las fuerzas libres del mercado y del gobierno privado de las asociaciones, se justifica claramente con respecto al objetivo de garantizar un nivel de existencia aceptable a los ciudadanos. La actividad del estado, definido en este respecto como estado social, debe estar presidida, sin embargo, por los principios de previsibilidad, calculabilidad, y subsidiariedad; según estos principios toda actuación pública debe ser ofrecida de forma objetiva y mesurada, y debe ser proporcional con respecto a la pérdida de libertad que conlleva. El estado social no es, de esta forma, un poder en blanco que permita cualquier tipo de intervención pública masiva, pues la responsabilidad social del estado es siempre subsidiaria con respecto a la responsabilidad de la sociedad y de los individuos que la componen (Grüter, 1990) . La aceptación de la responsabilidad social del estado está, de todos modos, generalizada y ha podido contribuir a conformar la positiva imagen que la sociedad tiene sobre el mismo (Herbert, 1989) <sup>14)</sup>.

La reacción en contra del estado interventor ha traído consigo una exagerada devoción por las ideas liberales, y ha convertido el principio de la economía social de mercado en una retórica para-constitucional, o religión con sus profetas y predicadores (von Beyme, 1985). Las medidas de política económica son juzgadas primeramente no por su efectividad,

sino por su conformidad con los principios del mercado; esto ha resultado en un menor impacto del sector público en la economía, y en una planificación económica infradesarrollada en comparación con la de otros países de Europa occidental (von Beyme, 1986). Además de que los controles gubernativos en determinadas áreas políticas no están legitimados, la autoridad del gobierno está definida de forma muy estrecha debiendo el estado, por lo tanto, utilizar como principal instrumento de dirección la persuasión moral y el corporatismo, o la participación de las asociaciones en la esfera pública.

El limitado papel del estado tiene su correlato en la organización federal del mismo. La auto-administración territorial emergió entre los siglos XVII y XIX, y se concretó en un federalismo cooperativo en la segunda mitad del siglo XX (Katzenstein, 1987). El estado federal se caracteriza por la existencia de una red de diferentes niveles de gobierno políticamente interdependientes. Aunque la influencia del gobierno federal, con respecto a los gobiernos regionales o de los Lander, no ha cesado de aumentar durante las últimas décadas, el poder público es disperso y el estado se caracteriza por su descentralización, frente a una centralizada sociedad civil. La búsqueda de consenso entre una gran diversidad de agencias públicas junto a los restringidos poderes del gobierno federal para hacer cumplir sus leyes y regulaciones, han conducido a que el acuerdo a nivel político-administrativo sea una tarea difícil que conduce, en muchos

casos, a decisiones subóptimas y a bloqueos políticos (Hanf & Scharpf, 1978) <sup>17</sup>. Los problemas para conseguir acuerdos entre los distintos niveles político-administrativos del estado federal han abocado a que "la coordinación de la política federal, regional y local [sea] de hecho más difícil que la creación de un consenso entre el gobierno, el mundo empresarial y el laboral" (Katzenstein, 1987: ps. 31-2).

Frente a un estado descentralizado, limitado en su actividad económica y política, y con una organización territorial que dificulta la existencia de un centro político dominante, la sociedad se caracteriza por su centralización. Los individuos se organizan en asociaciones que, desde el siglo XIX, juegan un papel central en la vida política (Katzenstein, 1987). La importancia del asociacionismo en Alemania se resume en una conocida expresión -donde se reúnen tres alemanes, se forma una asociación-, y se refleja en que más de la mitad de la población pertenezca a alguna organización de afiliación voluntaria (Alemann, 1989) . Las asociaciones disfrutan de status oficial y participan en la elaboración de las políticas a cambio de cooperar en su ejecución; las asociaciones llevan a cabo funciones públicas y se comportan, hasta cierto punto, como agencias estatales que facilitan la realización de las políticas mediante el control de sus afiliados. El importante papel político de las organizaciones sociales responde no sólo a una tradición de gobierno privado y limitada intervención pública, sino que ha sido además favorecido para superar la fuerte fragmentación

horizontal y vertical de las estructuras de decisión (Ulrich, 1986) . Legalmente, los ministerios y el Congreso tienen la obligación de incorporar a los representantes de los grupos de interés en la preparación de los borradores legislativos (Simón, 1976); la relevancia de estos grupos es reconocida por los altos burócratas que los señalan como sus principales socios (41.7%), por encima de la autoridad federal (18.1%), las autoridades regionales (12%), y los partidos o el parlamento (3.5%) (von Beyme, 1986). Este proceso de interacción entre actores públicos y privados ha conducido a un desdibujamiento de la línea que separa al estado de la sociedad (Katzenstein, 1987).

Dentro de este sistema de intermediación de intereses, las asociaciones empresariales han disfrutado tradicionalmente de una posición privilegiada. Este privilegio se demuestra en el hecho de que los ministerios alemanes sugieran a las empresas que contacten con el aparato público a través de sus asociaciones, y no de forma individual (Grant & Streeck; 1985) . En respuesta a esta ventajosa situación "las asociaciones empresariales alemanas hace mucho tiempo que han optado estructuralmente por estar más próximas al estado que al mercado" (Streeck, 1983: p. 281); un ejemplo de esta proximidad es la Asociación Federal de la Industria Alemana (BDI, "Bundesverband der deutschen Industrie"), que mantiene una relación de cooperación institucionalizada con el gobierno en muy diferentes campos. Las asociaciones empresariales alemanas, en comparación con otras organizaciones europeas, se

caracterizan, además, por su mayor peso político<sup>18</sup>, unidad, sistematicidad y complejidad organizativas, y por su mayor enraizamiento en la sociedad. Estas asociaciones proporcionan al gobierno información y consejo técnico y reciben, a cambio, apoyo organizativo que se concreta, entre otras cosas, en la concesión de status político y de poderes de sanción; las organizaciones de empresarios tienen también un papel fundamental en la ejecución política a través de su autorregulación y cooperación con el gobierno en muy diferentes áreas. Junto a la importancia de sus organizaciones, la clase empresarial ha sido reconocida en la sociedad como la principal artífice del milagro económico de los años 50 y ha conseguido, por ello, un penetrante mito de legitimación<sup>19</sup> (Katzenstein, 1987). El reconocimiento de los empresarios como artífices de la recuperación económica debe mucho, sin duda, a la simbiosis entre banca e industria, paradigmática en el caso alemán (Hall, 1986); la estrecha relación entre el capital industrial y el financiero ha favorecido que los bancos se interesen en la actuación a largo plazo de las empresas, y que mantengan una fuerte vinculación con las mismas (Hall, 1984).

Además de la existencia de un estado caracterizado por su limitado intervencionismo y del poder de las asociaciones en el proceso político, el corporatismo enfatiza también los principios de objetividad, consejo técnico y "expertise" (Dyson, en: Richardson, 1982).

En Alemania "los intentos por establecer organismos que pudieran proporcionar a la burocracia consejo experto en

asuntos políticos específicos se retrotraen a comienzos del siglo XIX" (Mayntz & Scharpf, 1975: p. 135) . La necesidad de asesoramiento por parte del gobierno y la administración no ha cesado de crecer: en 1969 el gobierno contabilizaba 264 comités consultivos mientras que en 1977 este número había ascendido ya a 358 (von Beyme, 1985). La relevancia del "expertise" se refleja en el importante papel que se adscribe a los científicos y a los expertos en la elaboración de las políticas.

El papel político del experto está perfectamente legitimado; en 1974, por ejemplo, el grupo al que se concedía mayor credibilidad en la política medioambiental era al de los científicos (64%) por encima, incluso, de los conservacionistas (14%) (der Rat, 1974). Esta legitimidad favorece a las asociaciones empresariales y a la industria que mantienen una estrecha relación con los expertos; de esta forma, entre los expertos del gobierno y los de la industria predomina el principio de unanimidad (Sieber, en: VCI, 1976). Los partidos juegan aquí un papel insignificante pues los burócratas especialistas mantienen una gran estabilidad dentro de la administración pública y raramente son sustituidos con los cambios de gobierno (Ulrich, 1986). Por otro lado, la cultura alemana no distingue nítidamente entre el experto como profesional y el experto como empresario, tendiéndose así a no cuestionar la actividad pública de ninguno de los dos.

En Alemania existe también una importante pauta de cooperación científica que se plasma en la creación, con recursos públicos, de instituciones privadas sobre las que no

se ejerce pleno control o influencia política. Estas instituciones privadas tienen, en su mayoría, tareas políticas y se remontan en algunos casos al siglo XIX y principios del XX<sup>20</sup>; organismos como el Centro de Vigilancia Técnica (TÜV, "Technische Überwachung Verein"), la Asociación de Ingenieros Alemanes (VDI, "Verein der deutschen Ingenieure"), o el Instituto Alemán para la Estandarización (DIN, "Deutsches Institut für Normierung" ) son cada vez más importantes en la vida pública y representan, además, el pragmatismo de la cultura alemana. Estos organismos funcionan como instrumentos de defensa con respecto al control estatal, y de apoyo con respecto al gobierno privado de los actores sociales y son ejemplo, una vez más, del fundamental papel de los expertos en la vida pública.

<sup>2</sup>. Los Diseños Institucionales en la Política Medioambiental de España v Alemania.

En España el intervencionismo estatal y el cerrado carácter de la administración con respecto a la participación social en las tareas públicas, junto a la debilidad del sistema de representación de intereses y, en concreto, de las organizaciones empresariales, son los factores que conducen a un diseño institucional estatista.

Este diseño enmarca la elaboración y la ejecución de la política medioambiental de distinta forma:

- la elaboración ha sido básicamente llevada a cabo por los actores públicos, y no se ha establecido una relación institucionalizada, ni una cooperación formal, entre el

gobierno y la industria, y

- la ejecución, a pesar de que la industria no ha sido incorporada en el proceso de elaboración de la política medioambiental, se ha caracterizado por una relativa cooperación entre los funcionarios regionales y locales y las empresas individuales. Esta cooperación se explica por dos razones principales: la baja prioridad política de este área que no ha estimulado, hasta hace poco, un cumplimiento riguroso de la misma que pudiera conducir a una situación conflictiva entre los actores públicos y privados; y las características de este área política en la que predomina, entre otras cosas, una actuación empresa por empresa que favorece la consolidación de una relación de dependencia recíproca entre el gobierno y la industria.

En Alemania la economía social de mercado, que inhibe el intervencionismo estatal detallado, y la importancia de las asociaciones y, por ende, de las organizaciones empresariales en el proceso de elaboración y ejecución de las políticas, son los factores que conducen a un diseño institucional corporatista. Este diseño enmarca la política medioambiental de la siguiente forma:

la elaboración es realizada entre el gobierno y la industria de forma conjunta estableciéndose, entre estos actores, una cooperación institucionalizada que se desarrolla dentro de una red de instituciones (comisiones, grupos de expertos, comités asesores), y

- la industria participa en la ejecución, como resultado de una tradición de auto-regulación o gobierno privado y, a

cambio de su incorporación en la elaboración de la política medioambiental, facilita el cumplimiento de la política mediante el control de sus miembros.

## 2.1. La Política Medioambiental en España: la Ausencia de un Diseño Institucional de Cooperación entre el Gobierno y la Industria.

### 2.1.1. La Elaboración de la Política Medioambiental: el Protagonismo de los Actores Públicos.

En España la elaboración de la política medioambiental ha sido básicamente, y hasta hace poco, una tarea del gobierno central. En esta elaboración no ha habido una participación institucional de la industria, ni se han constituido tampoco comités de expertos independientes: la participación de especialistas en distintas materias en órganos consultivos no es "una práctica habitual de nuestra administración, que pocas veces constituye comisiones o comités de expertos pero contrata individualmente en ocasiones parcelas significativas de su quehacer habitual" (Martín Rebollo, en: García de Enterría et al., 1984: p. 291).

En la administración central han existido diversos proyectos que preveían la creación de instituciones medioambientales con participación social. Estos proyectos no llegaron a aprobarse, mientras que los escasos organismos de participación creados funcionaron deficientemente hasta su definitiva supresión. La Ley General del Medio Ambiente (LGMA)<sup>21</sup> que recogía, en uno de sus últimos borradores de

1984, la constitución de una Comisión Nacional del Medio Ambiente como órgano de participación y consulta con presencia de CC.AA, instituciones del estado, y grupos sociales, ha caído actualmente en el olvido (Costa, 1985). El Anteproyecto de Ley de Criterios Básicos para la Protección del Medio Ambiente, que proponía la creación de un Consejo Superior del Medio Ambiente integrado por la administración, parlamentarios de las comisiones correspondientes, asociaciones ecologistas, ciudadanas, económicas, y profesionales, tampoco fue llevado a cabo (BIMA, n<sup>o</sup> 14, 1980). El único organismo con participación social en la política medioambiental ha sido, hasta ahora, el Comité de Participación Pública creado en 1983 a propuesta de la CIMA y suprimido en 1986; este organismo, aunque surgió para institucionalizar la participación de los ecologistas en la administración, no jugó un papel destacado en esta política ya que sus propuestas no se incluían en los plenos de la CIMA<sup>22</sup> (Información Ambiental n<sup>o</sup> 9, 1986).

En la nueva administración autonómica del medio ambiente la situación, con respecto a la participación social en esta política, es similar a la que se encuentra en la administración central (Aguilar, 1992). La mayoría de los consejos rectores de las agencias de medio ambiente o de otros organismos cuentan con representantes de las más diversas áreas administrativas, pero no incluyen a los grupos sociales (Suárez, 1990); la Comisión Ambiental del País Vasco, por ejemplo, funciona como instrumento de relación y participación de las distintas administraciones que actúan en el área

medioambiental (SGMA, 1990) . Básicamente las únicas instituciones con participación social son los consejos regionales del medio ambiente, órganos colegiados compuestos generalmente por asociaciones ecologistas y de ciudadanos, que se encargan de temas relacionados con la conservación de la naturaleza. Existen también, en fase de elaboración, órganos de participación social que no se limitan a la gestión de áreas naturales, como es el caso del Consejo Social del Medio Ambiente en el País Vasco; en otros casos, organismos ya establecidos como el Consejo Asesor de Medio Ambiente en Andalucía, -que se ha reunido una sola vez desde su creación- han tenido un desarrollo insatisfactorio.

En la política medioambiental no existe, por lo tanto, un órgano específico y permanente para la participación de la industria, ni tampoco una comisión paritaria de actores públicos y privados en la que pueda debatirse globalmente la protección del medio ambiente-'.  
'.

La relación entre estos dos actores no está institucionalizada, es informal, discontinua, y se lleva a cabo generalmente a través de contactos personales y no de asociaciones<sup>24</sup>. Esta relación es principalmente de tipo consultivo e informativo por parte de la administración - reuniones con la industria para recabar, y proporcionar información sobre legislación, proyectos y transposiciones de directivas, y para concertar inversiones y ayudas-, y de tipo reivindicativo y recomendatorio por parte de la industria - discusión de legislación y proyectos, planteamiento de

demandas y problemas, y propuesta de soluciones.

En la fase de elaboración de la política medioambiental, las relaciones entre el gobierno y la industria son canalizadas a través de tres mecanismos, que dependen básicamente del tamaño de la empresa:

- las multinacionales y las empresas grandes tienen contacto directo con los responsables públicos de las tareas de protección del medio ambiente,

- las empresas de tamaño medio se relacionan con la administración a través de asociaciones empresariales, que mantienen reuniones informales con la administración sobre temas específicos,

- las empresas pequeñas se comunican con la administración a través de las Cámaras de Comercio e Industria.

La ausencia de un diseño institucional que permita la participación industrial en la política medioambiental, así como el predominio de una relación informal e irregular entre los actores públicos y privados de esta política, no implica que la administración sea un bloque monolítico; la administración mantiene actitudes distintas con respecto a la industria, siempre dentro de la pauta de relación descrita, según se trate del responsable medioambiental propiamente dicho (la SGMA dentro del MOPU<sup>2S</sup>) , o de ministerios con atribuciones sectoriales relacionadas con el medio ambiente (el MINER). Entre estos dos ministerios se produce una especie de división del trabajo pues la SGMA se relaciona básicamente con las Cámaras de Comercio, mientras que el MINER se vincula

más a la CEOE y al mundo industrial.

La SGMA, que es el principal organismo público dentro de la política de protección del medio ambiente, define su papel como garante de un pacto medioambiental que vincule a la administración y a todos los sectores sociales<sup>26</sup>. Esta secretaría se considera instrumento de canalización, así como de acomodo, de los diversos, y muchas veces contrapuestos, grupos de interés que operan dentro del área medioambiental; por esta razón, no sería necesario ni tampoco legítimo, que dentro de este ministerio se institucionalizara una relación con la industria, ya que ésta no es el único actor con intereses medioambientales y, se argumenta, tiene además como interlocutor principal al MINER (Entrevista A-E-5, 1990). La SGMA mantiene, sin embargo, una relación privilegiada con las Cámaras de Comercio como órganos consultivos de la administración. La relación con las Cámaras tiene dos vertientes principales: la colaboración en el establecimiento de bolsas de subproductos industriales, y la realización de una tarea formativa con la organización de jornadas y cursos para los empresarios<sup>27</sup>. Esta relación entre la SGMA y las Cámaras ha sido, hasta ahora, de carácter informal ya que se ha basado principalmente en el intercambio de información; la cooperación entre los dos organismos ha sido, por lo tanto, bastante superficial, prueba de ello es que todavía no se haya discutido con la industria la filosofía global de la política medioambiental (Entrevista V-E-5, 1990). Por esta razón, las Cámaras de Comercio intentan ahora

institucionalizar la cooperación con los gestores públicos del medio ambiente a través de la creación de un equipo de trabajo Administración-Cámaras<sup>2\*</sup>.

Dentro del MINER la actitud hacia la industria en el tema medioambiental es distinta. El MINER, a pesar de realizar importantes tareas dentro de la política de protección del medio ambiente, no es, ni se considera, la principal autoridad dentro de este área ya que el MOPU, como "Ministerio del Medio Ambiente" en los Consejos de Ministros en la CE, representaría este papel. El MINER reconoce, sin embargo, su preocupación por la protección medioambiental como reto básico de la industria española ante el mercado único europeo. Esta preocupación se ha plasmado en la existencia de contactos estables entre este ministerio y empresas individuales (u organizaciones empresariales) y, principalmente, en la aprobación del Programa de Creación de una Base Industrial, Energética y Tecnológica Medioambiental. Este programa constituye el más ambicioso proyecto de ayuda pública, existente hasta ahora, para la adaptación de la industria a las exigencias medioambientales comunitarias, y fue realizado conjuntamente por la DGMA y el MINER, aunque se decidió que su presupuesto y ejecución fueran asumidos por este último (Entrevista A-E-5, 1990): este programa parecía adecuarse mejor a una serie de planes elaborados por el MINER -como el de fomento de nuevas tecnologías- dirigidos a la preparación de la industria ante el desafío europeo de 1993.

A pesar de que en el MINER existe una relación más fluida

con la industria en la política medioambiental, la institucionalización de esta relación no se ha producido todavía y los contactos entre los dos actores carecen de base formal y de regularidad; por ello, el ministerio tiene actualmente la intención de establecer reuniones regulares con la industria para discutir de forma conjunta el problema medioambiental (Entrevista A-E-16, 1990).

La ausencia de cooperación entre el gobierno y la industria y la débil estructuración de los contactos entre los dos actores principales de este área política, definen pues un diseño institucional de política medioambiental en el que predomina el protagonismo de los actores públicos.

#### 2.1.2. La Ejecución de la Política Medioambiental: el Pacto Medioambiental y la Aproximación entre los Actores de esta Política.

El diseño institucional de la política medioambiental caracterizado por una elaboración que está en manos del gobierno y no se fundamenta en una cooperación o, al menos, relación institucionalizada con la industria, se refleja también en la ejecución de esta política en dos hechos fundamentales :

la reticencia del gobierno a la auto-regulación industrial (Entrevista I-E-1, 1990), y

- el escaso uso que se hace en este área política de las medidas voluntarias, entendidas como objetivos medioambientales que, planteados por el gobierno, pueden ser llevados a cabo con los medios y procedimientos que la

que ésta los asuma voluntariamente.

A pesar de la existencia de un diseño institucional de dirigismo administrativo que restringe la participación privada en las tareas públicas, en la práctica cotidiana de la política de protección del medio ambiente se constata una relativa cooperación -no exenta de cierto grado de conflicto<sup>Kj</sup>- entre los funcionarios regionales y las empresas individuales. Esta cooperación se explica básicamente por las características y contingencias de esta política; las características de este área -como su novedad, complejidad y especialización técnica- así como su objeto de regulación -constituido por un gran número de empresas heterogéneas-, influyen en el tipo de relación que se establece entre el gobierno y la industria a la hora de aplicar las medidas elaboradas, de forma bastante unilateral, por el primero. En la ejecución se revela una dependencia recíproca entre las autoridades públicas y las empresas y una cierta necesidad de cooperación para poder llevar a cabo y cumplir, de alguna forma, esta política. Tras la entrada de España en la CE esta dependencia y necesidad de cooperación se han visto acentuadas, además, por la necesidad de realizar los imperativos medioambientales comunitarios y por el reto del mercado único.

La ejecución de la política medioambiental se realiza de forma casuística<sup>1</sup>, principalmente entre funcionarios regionales y locales -que no han participado en la elaboración de la política- y empresas individuales. Dentro de este

proceso de ejecución se puede afirmar, en líneas generales, que los funcionarios carecen del "expertise" necesario para hacer cumplir esta política y que tienen un déficit de información sobre las situaciones particulares de las múltiples empresas que tienen que controlar; al mismo tiempo, las empresas desconocen la legislación medioambiental vigente, y necesitan el apoyo público para financiar las medidas que esta política exige. Esta dependencia recíproca, de los actores públicos frente a los privados y viceversa, se refleja en lo siguiente:

la necesidad, por parte de los actores públicos, de aplicar cuestionarios y encuestas a la industria antes de la elaboración y aplicación de planes medioambientales (como en el caso del PSA de Bilbao, y del Plan Nacional de Residuos Industriales) <sup>u</sup>,

la necesidad, también por parte de los actores públicos, de delegar en la industria ciertas tareas medioambientales importantes (como la medición y el análisis de las emisiones) en una práctica que se asemeja a la auto-regulación<sup>^</sup>, y

la necesidad, por parte de los actores privados, de financiación para la aplicación de las medidas de protección medioambiental.

Las autoridades públicas reconocen que el cumplimiento de la política de protección del medio ambiente debe descansar en un cierto grado de cooperación con las empresas -responsables de la aplicación última de la política- y son, asimismo, reticentes a una estricta ejecución de la legislación que

podría poner en peligro la situación económica de la industria". Las empresas, por otro lado, necesitan de la financiación pública para llevar a cabo esta política y, aunque son conscientes de su poder como "agentes creadores de riqueza y de empleo", comienzan a percibir que el control medioambiental será cada vez más exigente al tiempo que su incumplimiento conllevará además perjuicios económicos<sup>4</sup>. Esta interdependencia entre actores públicos y privados favorece, como paso previo a la ejecución de esta política, un proceso de negociación^ entre técnicos de la administración y de la industria. Algunos resultados de esta negociación, que se mantiene alejada del discurso político y del escrutinio público, son: la consecución de acuerdos sobre planes graduales de adaptación a la legislación medioambiental con industrias que incumplen esta legislación^6; la subvención pública a la inversión industrial destinada a medidas de corrección de la contaminación; la notificación previa a las industrias de las visitas administrativas de control; y el escaso uso de medidas sancionadoras.

En líneas generales, las medidas que se adoptan en el proceso de negociación previo a la ejecución de la política medioambiental pueden distinguirse según dos criterios: el criterio de sectorialidad frente al de globalidad, y el criterio de obligatoriedad frente al de voluntariedad.

El primer criterio define el alcance de las medidas: sectoriales si están circunscritas a actuaciones específicas de descontaminación, y globales si afectan al conjunto del

proceso industrial ("from eradle to grave"); las medidas sectoriales abarcan básicamente actuaciones de corrección de la contaminación y concesión de subvenciones públicas a las mismas, mientras que las medidas globales incluyen tanto proyectos integrales de descontaminación, como pactos de actuación general que van más allá de la mera financiación pública. El segundo criterio define la naturaleza, vinculante o no, de las medidas: obligatorias si su incumplimiento conduce a un expediente sancionador, y voluntarias si se basan en compromisos, asumidos libremente y sin vinculación legal, cuya falta de observancia no apareja sanción.

Los dos criterios que distinguen las medidas adoptadas en el proceso de negociación de la política medioambiental pueden ser combinados de la siguiente forma:

<u>ALCANCE DE LAS MEDIDAS</u>	<b>NATURALEZA DE LAS MEDIDAS</b>	
	OBLIGATORIA	VOLUNTARIA
SECTORIAL		
GLOBAL	Acuerdo Medioambiental	Acuerdo Voluntaria
	Pacto Medioambiental	Convenio Voluntario

(Fuente: Elaboración Propia)

En España estas medidas son, generalmente, de tipo sectorial y obligatorio y, aunque representan actuaciones específicas que toman la forma de acciones de corrección de la contaminación con financiación pública, suelen ser denominadas

acuerdos. También existen medidas de tipo general y obligatorio, o pactos medioambientales, mientras que las medidas de carácter voluntario, tanto si son sectoriales como globales, representan la excepción. Los acuerdos y los pactos medioambientales se distinguen, además, por el número y tipo de actores que incluyen: en los acuerdos generalmente participan, de una forma u otra, los tres niveles administrativos -central, autonómico, y local- y empresas individuales mientras que, en los pactos, los actores suelen ser la administración autonómica y un grupo de empresas.

Las medidas medioambientales existentes en España pueden ser clasificadas -siempre que se entienda la clasificación como un intento de sistematizar actuaciones específicas sobre las cuales no existe información escrita sino, meramente, un registro no sujeto a escrutinio público<sup>37</sup>- de la siguiente forma:

12) Acuerdos medioambientales, como actuación de corrección de la contaminación con subvención pública, que se llevan a cabo entre una CC.AA o ayuntamiento y una industria (acuerdos a dos bandas), o entre estos tres actores (acuerdos a tres bandas) . Un ejemplo de acuerdo a ,dos bandas es el realizado entre la CC.AA de Galicia y la Empresa Nacional de Celulosas (ENCE), mientras que en Cartagena y Valladolid se han formado comisiones ad hoc interadministrativas a tres bandas (SGMA del MOPU, CC.AA, ayuntamiento, e industria)<sup>38</sup>. Existen también ejemplos de focos puntuales de contaminación (como el caso de la central térmica de Andorra en Teruel) en los que, desde hace tiempo, se han constituido comisiones de

trabajo más amplias que las anteriores (Entrevista A-E-18, 1990) .

2^) Compromisos, para la construcción de infraestructuras de tratamiento de los residuos, entre una CC.AA y distintas empresas de ' un mismo sector industrial. Este compromiso no está muy generalizado en España porque la agrupación de industrias para la solución conjunta de problemas no es una práctica frecuente en la política medioambiental, debido al individualismo del empresario y a su desconfianza hacia las otras empresas como fuente de competencia'<sup>4</sup>. Este tipo de acuerdo suele producirse tras una etapa de aviso administrativo, e incluso de imposición de sanciones, motivado por la mala gestión de los residuos; este aviso, y las sanciones que suelen seguirle, favorece la posterior creación de asociaciones industriales que persiguen discutir los problemas de los desechos con la administración: este sería el caso de una nueva asociación de empresas de recubrimientos metálicos, creada después de que se impusieran sanciones a varias industrias del ramo por la Agencia de Medio Ambiente de Madrid (Entrevista A-E-15, 1990). Otro ejemplo de compromiso entre la administración y una asociación de industrias es el de la constitución de la empresa mixta Reclorisa, que agrupa al Consorcio de Aguas de Bilbao y a nueve industrias, y cuyo objetivo es la regeneración del ácido clorhídrico en el País Vasco<sup>411</sup>.

32) Acuerdos voluntarios entre el gobierno y las empresas de un sector industrial sobre la reducción, o sustitución, de sustancias o productos perjudiciales para el medio ambiente.

Estos acuerdos, que son poco frecuentes en España, suelen buscar por la vía del compromiso voluntario la adaptación de la industria a las exigencias medioambientales de la CE. Los principales acuerdos de este tipo se han referido a los CFCs y a las pilas botón (con un 30% de contenido en mercurio). En el primer caso se llegó a la firma en 1989 de un compromiso entre el MOPU y la Asociación Española de Aerosoles para que, entre otras cosas, se redujera el contenido de CFCs en la fabricación de envases de aerosoles en un 90% con respecto a 1976, a la vista de la exigencia comunitaria para que en 1992 el 90% de los aerosoles comercializados estuviera libre de estas sustancias<sup>41</sup> (Entrevista A-E-5, 1990). En el segundo caso, el gobierno ha promovido acuerdos con las industrias del sector para reducir, y sustituir, el contenido en mercurio de las pilas alcalinas ya que la CE prohibirá, a partir de enero de 1993, la comercialización de las que tengan un contenido en esta sustancia superior al 0.025%''.

42) Pactos medioambientales entre una CC.AA y una gran empresa, o varias empresas situadas en la misma zona, sobre la adopción de planes globales de corrección de la contaminación para la recuperación de áreas gravemente degradadas desde el punto de vista medioambiental; estos planes tienen a veces como objetivo la consecución de estándares de protección del medio ambiente más exigentes de los vigentes en la legislación.

La distinción entre los acuerdos y los pactos medioambientales se basa tanto en una razón "de iure" -el carácter global, y no sectorial, de las medidas que incluyen-

como en una razón "de facto" -el hecho de que los actores de la política medioambiental se refieran a sus actuaciones como pacto o acuerdo.

La aparición de los pactos medioambientales ha producido un cambio cualitativo no sólo en la práctica de la política medioambiental -centrada generalmente en actividades específicas de corrección de la contaminación-, sino también en el diseño institucional de la misma pues los pactos conllevan el establecimiento de un diálogo regular, y más o menos institucionalizado, entre el gobierno y la industria. En este sentido, los pactos representarían un indicio, entre otros que se discuten en el próximo capítulo, de un posible cambio en la tradicional pauta de relación entre los actores públicos y los privados.

## 2.2. La Política Medioambiental en Alemania: la Tradición de un Diseño Institucional de Cooperación entre el Gobierno y la Industria.

### 2.2.1. La Elaboración de la Política Medioambiental: los Acuerdos Voluntarios y el Protagonismo Industrial.

En Alemania la elaboración de la política medioambiental se ha basado en dos pilares fundamentales: la tradición de cooperación entre el gobierno y la industria, y la participación del mundo científico y de los expertos en la formulación de las políticas. La tradición de cooperación entre el gobierno y la industria abarca distintos campos de la

política de protección del medio ambiente -protección atmosférica, saneamiento de las aguas, y gestión de los residuos industriales-, en los que existen comisiones, comités, y grupos de trabajo, donde funcionarios, industria, y técnicos, se reúnen para discutir los principios y las líneas rectoras de este área; en algunos casos no hay ninguna prescripción legal con respecto a la participación de grupos que no sean de la administración, pero la presencia de la industria es requerida siguiendo una pauta establecida de cooperación entre ésta y el gobierno<sup>4\*</sup>.

La industria ha estado presente en la elaboración de la política medioambiental a través, principalmente, de la Asociación Federal de la Industria Alemana (BDI)<sup>4"4</sup>, y ha mantenido una presencia constante en la formación de esta política desde el momento de la redacción de borradores y proyectos en departamentos ministeriales y grupos de expertos, hasta el de la aprobación de los mismos en el Parlamento ("Bundestag"), la Cámara Territorial o Senado ("Bundesrat"), y otros organismos o comités. La actividad industrial ha abarcado conversaciones y reuniones informales con las autoridades públicas de los distintos niveles administrativos; dictámenes sobre propuestas oficiales; presentación de sugerencias en la etapa de redacción de borradores; debates en el seno de grupos de expertos; vistas públicas en los comités del Bundestag ("Anhörungen"); tomas de postura por escrito en la preparación de proyectos legales; el perfeccionamiento y la aprobación definitiva de leyes, reglamentos y programas, así

como diferentes procedimientos de participación anclados en las leyes medioambientales (Adam, 1979; Müller, 1986). La influencia de la industria en la política medioambiental se ha plasmado, entre otras cosas, en la elaboración (la Ley Federal para la Eliminación de Residuos de 1972), modificación (la Ley Federal para la Protección del Aire de 1974) , y retraso en la aprobación (Decreto sobre Grandes Plantas de Combustión de 1983) de una serie de leyes y reglamentos.

La participación institucional de la industria en este área política, así como su influencia en el desarrollo de la misma, no significa sin embargo que la administración o, más concretamente, el gobierno federal se relacione con el sector industrial de igual forma: el Ministerio de Economía ha sido generalmente más receptivo a las demandas industriales que el Ministerio de Interior -responsable de la política medioambiental hasta 1986- y, en ocasiones, el Ministerio de Agricultura. Estos dos últimos ministerios, por ejemplo, han intentado, con escaso éxito, incorporar a grupos de interés no exclusivamente industriales en la elaboración de esta política (Müller, 1986).

La pauta de estrecha relación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental se intensificó desde comienzos de los años 70. En 1969 la coalición socialista-liberal del SPD-FDP llegaba al poder con un ambicioso programa medioambiental que enfatizaba la necesidad de cooperar con los grupos sociales para la realización de esta política. Como parte de este programa el gobierno estableció una nueva

organización medioambiental compuesta por una multitud de grupos de expertos, comités con participación social, y secciones de coordinación administrativa. Ejemplos de esta nueva organización del medio ambiente son: el Gabinete de Medio Ambiente de 1970, el Consejo de Expertos para Cuestiones Medioambientales de 1971, el Grupo para Temas Medioambientales de 1971, la Conferencia de Ministros del Medio Ambiente de 1972, y la Oficina Federal del Medio Ambiente de 1974.

Este diseño organizativo no sólo perseguía la mejora de la política medioambiental a través de la concentración de tareas en una serie de agencias públicas, -el Ministerio de Interior reunió en 1969 las funciones de planificación hidrológica, protección atmosférica y contaminación acústica, y en 1972 las de seguridad de los reactores nucleares y protección de las radiaciones-, y la coordinación de los diferentes ministerios con competencias medioambientales. La nueva organización de la política de protección del medio ambiente perseguía, de forma prioritaria, el fomento de la cooperación con los grupos sociales o, más concretamente, con la industria y el mundo científico. En este sentido, el principio de cooperación que es, junto al principio del que contamina paga y al principio preventivo, uno de los tres pilares básicos de la política medioambiental se define de forma doble y, hasta cierto punto, contradictoria:

- como cooperación amplia entre el gobierno y el ciudadano, y las asociaciones conservacionistas, en la realización de la tarea de la protección del medio ambiente para lo cual el primero debe despertar la conciencia

medioambiental de la población e incorporar a las asociaciones ciudadanas al proceso político, y

como cooperación limitada entre el gobierno y la industria ante la ineludible necesidad de trabajar con la misma, no sin ella o contra ella (Grüter, 1990).

De estas dos definiciones, el principio de cooperación se ha aplicado principalmente en su segunda versión; de esta forma, la industria intensificó su ya institucionalizada relación con el gobierno en la política de protección del medio ambiente.

El principio de cooperación en la política medioambiental no implica un mandato de consenso, ni tampoco la consolidación de una posición de veto de las asociaciones, pues si la cooperación entre los actores públicos y privados fracasa, y no se produce ningún acuerdo entre los mismos, el gobierno puede y debe adoptar decisiones de forma unilateral (Hartkopf & Bohne, 1983). Esta posibilidad se refleja claramente en la práctica de los acuerdos voluntarios ("freiwillige Vereinbarungen"), también llamados compromisos o medidas voluntarias ("freiwillige Verpflichtungen, Massnahmen"), que se realizan entre el gobierno y la industria y se incluyen bajo el rótulo genérico de actuaciones administrativas informales y negociadas ("informane Verwaltungshandeln" ) .

Los acuerdos voluntarios y las actuaciones negociadas responden al principio de cooperación pero deben ser distinguidos entre sí: los acuerdos voluntarios son un elemento específico de la elaboración de la política

medioambiental, mientras que las actuaciones negociadas son un elemento genérico que forma parte estructural de la actividad pública ya que predominan en la ejecución de esta política y de otras muchas. Los acuerdos voluntarios, a pesar de carecer de definición unívoca y de regulación jurídica, han sido objeto de diversas clasificaciones<sup>4</sup><sup>1</sup> que, en su mayoría, incluyen prácticas que están cercanas a las actuaciones administrativas informales. La clasificación más extendida es la siguiente:

Acuerdos que representan o sustituyen normas ("normvertretende Absprachen"). Estos acuerdos suelen ser escritos y funcionan como alternativa a la elaboración de instrumentos legales, pudiendo sustituir leyes ("Gesetzesvertretende" ) -como en el caso del control de las aguas superficiales en Baden-Württemberg-, o decretos ("Verordnungsvertretende") -como en el campo del control de los productos químicos. Los participantes en estos acuerdos son el estado (gobiernos y ministerios federales y regionales), y la industria (asociaciones industriales o grandes empresas), aunque el primero puede tener simplemente una participación indirecta. Esta práctica se ha llevado a cabo en los campos de la protección atmosférica, del saneamiento de las aguas y de la gestión de los residuos, aunque está más extendida en este último ámbito -renuncia, por ejemplo, al uso y a la comercialización de determinadas sustancias y productos<sup>46</sup>.

- Acuerdos para la ejecución de normas ("normvollziehende Absprachen"). Estos acuerdos pueden ser escritos u orales, y

sustituyen a actos y procedimientos administrativos. Los acuerdos que sirven para la ejecución de normas abarcan distintos aspectos: la prenegociación que conduce a la concesión de autorización para la instalación de plantas industriales; la notificación previa de proyectos industriales; los acuerdos de saneamiento (como alternativa a la imposición de órdenes posteriores); y el consentimiento activo (como alternativa a la denegación de autorizaciones y al uso de prohibiciones). Los participantes en los acuerdos de ejecución son los funcionarios regionales y locales y los empresas individuales.

- Acuerdos mixtos, de sustitución y ejecución de normas ("normvertretende und normvollziehende Absprachen"). Estos acuerdos, que suelen ser escritos, se emplean sobre todo en la política de protección atmosférica como alternativa a la declaración de zona contaminada que establece la obligatoriedad de realizar declaraciones de emisiones (Bonne, 1982; Hartkopf y Bohne, 1983; Bohne, 1984; Bohne, 1988)<sup>47</sup>.

Los acuerdos voluntarios, como elemento específico de la elaboración política medioambiental, son los del primer tipo que representan o sustituyen normas, mientras que los otros dos tipos de acuerdos forman parte de la actuación cooperativa y negociada que predomina en la ejecución de esta política y de otras áreas políticas.

En la praxis los acuerdos voluntarios se desarrollan, en términos generales, a través de tres etapas:

- en una primera etapa, el gobierno establece una serie de objetivos medioambientales ("Zielfestlegung") y se los

comunica a la industria mediante su publicación en la Gaceta Federal ( "Bundesanzeiger" )<sup>4iv</sup>,

en una segunda etapa la industria, conociendo los objetivos medioambientales del gobierno, tiene dos opciones: adoptar voluntariamente las medidas que conduzcan al cumplimiento de los mismos, o no considerar la oferta de las autoridades y esperar a que éstas impongan la realización de los objetivos a través del enfoque regulatorio tradicional de ordenar y controlar,

- en una tercera y última etapa, el gobierno inicia conversaciones y reuniones con la industria que acepta emprender medidas voluntarias. Estos contactos desembocan en un compromiso de la industria que puede ser oral o escrito, pero siempre no vinculante, para la realización de los objetivos medioambientales. Este compromiso se da a conocer a la opinión pública que actuará como garante del mismo mediante la presión que pueda ejercer sobre la industria. La elaboración del plan, así como su ejecución, queda básicamente en manos de la industria aunque se producen continuos contactos bilaterales entre ésta y el gobierno para vigilar su cumplimiento (Bohne, 1982).

El gobierno, en el caso que la industria no muestre su disposición a cumplir voluntariamente los objetivos medioambientales establecidos, hace uso de su poder de autorización ("Ermächtigung") -recogido en diversas leyes medioambientales-, para elaborar una ley o decreto que imponga sobre la misma estos objetivos, sin permitirle adaptarse a los mismos mediante una estrategia flexible y de auto-

responsabilización.

La primera vez que se habla de los acuerdos voluntarios es en el Programa Medioambiental de 1971, aunque su plasmación concreta se producirá cuatro años más tarde en el Programa Federal para la Gestión de los Residuos (Müller, 1989) . Desde 1977, fecha del primer acuerdo voluntario entre el gobierno y la industria del refresco, y a pesar del deficiente cumplimiento de algunos de estos acuerdos, el número de compromisos de este tipo no ha dejado de crecer<sup>44</sup>. A partir de 1979 el Ministerio de Interior recurre con más fuerza a este tipo de medidas como forma de compensar las dificultades que tiene para imponerse en el nivel legislativo y, en 1980, esta estrategia se fortalece nuevamente extendiéndose a casi todos los campos de la política medioambiental: protección atmosférica, saneamiento de las aguas, control de productos químicos... (Müller, 1986; Hartkopf & Bohne, 1983). Además, en los sucesivos procesos de reforma y enmienda de las leyes medioambientales, el gobierno se ha reafirmado en la práctica de los acuerdos voluntarios, reforzando su poder de autorización para los casos en los que la industria no adopte voluntariamente los objetivos medioambientales.

El número de acuerdos voluntarios concluido hasta nuestros días es aproximadamente de cuarenta, siendo especialmente relevantes los siguientes'<sup>0</sup>:

Tipo de Acuerdo	Motivo del Acuerdo	Participantes	Nivel	Año
Compromiso	Tratamiento y Eliminación de Pilas Usadas	M° Medio Ambiente, Sector Industrial y Comercio	Central	1988
Convenio	Limitación de Envases de un sólo Uso para Bebidas	M° Interior, UBA, Sector Industrial y Comercio	Central	1977
Convenio	Reciclaje de Vidrio	M° Interior, Sector Industrial y Cámara de Comercio	Central	1977
Compromiso	Mantenimiento del Sistema de envases Retornables para Bebidas	M° Interior, Sector Industrial y Comercio	Central	1982
Convenio	Reducción de CFCs como Propelente	M° Interior y VCI	Central	1976 1977
Promesa	Reducción de CFCs en Aerosoles	Sector Industrial	Central	1987
Compromiso	Supresión Gradual de la Producción de CFCs	Sector Industrial	Central	1989
Compromiso	Sustitución Parcial del Asbesto	M° Interior y Sector Industrial	Central	1982
Promesa	Renuncia al Uso del Asbesto en ciertos Productos	M° Interior y Sector Industrial	Central	1984 1989
Promesa	Renuncia al Uso de ciertas Sustancias Ignífugas	M° Medio Ambiente y VCI	Central	
Acuerdo	Análisis de Productos Químicos en el Mercado	M° Interior y VCI	Central	1982
Promesa	Reducción Consumo Energético en la Industria del Automóvil	M° Interior y Sector Industrial	Central	1979 1982
Promesa	Reducción Voluntaria de Emisiones de Vehículos en la Industria del Automóvil	M° Interior, M° de Economía y Sector Industrial	Central	1982
Acuerdo	Reciclaje de Vidrio, Hojalata y Mercurio	M° Interior, Sector Industrial y Cámara de Comercio	Central	1981
Convenio	Limitación del Contenido de Fosfatos en Detergentes	M° Interior y Sector Industrial	Central	1979
Acuerdo	Renuncia al Uso del Sustitutivo de Fosfatos y Análisis de la Incompatibilidad Medioambiental del mismo	M° Interior y Sector Industrial	Central	1981

Convenio	Reducción del Uso de Cadmio en ciertos Productos	M° Interior y Sector Industrial	Central	1981
Acuerdo	Reducción de Emisiones de SO2 en el Sector Energético	M° Interior y Sector Industrial	Central	1981
Acuerdo	Renuncia al Uso de Hidrocarburos Clorados	M° Medio Ambiente y Sector Industrial	Central	1987
Compromiso	Reducción del Contenido de Disolventes y Metales Pesados en Barnices y Pinturas	M° Interior y Sector Industrial	Central	1984
Promesa	Sustitución de APEO	M° Interior y Sector Industrial	Central	1986
Compromiso	Información para el Análisis de la Compatibilidad Medioambiental de Sustancias en Detergentes	M° Medio Ambiente y Sector Industrial	Central	1988 1990

(Fuente: Elaboración Propia a partir de: Bonne, 1982; Rengeling, 1988; VCI, 1990; Lautenbach et al., 1991; BMU, 1990; Müller, 1986; Westheide, 1984).

La prioridad que el gobierno concede a las medidas voluntarias, frente al enfoque regulatorio tradicional que apareja obligación jurídica, se explica no sólo por razones estructurales -de cooperación entre el aparato público y los grupos sociales, y de renuencia a un intervencionismo estatal detallado-, sino por razones inherentes a la política medioambiental; los acuerdos voluntarios reducen la complejidad que caracteriza a este área política por varios motivos: promueven un intercambio de información entre los actores que facilita la resolución de los problemas de ejecución; disminuyen el conflicto político y los gastos administrativos ligados al control del cumplimiento de esta política; aumentan la flexibilidad de las estrategias de la

legalmente y lo que realmente debe exigirse (Bohne, 1982; Bulling, 1985; Rengeling, 1988). Estas ventajas tienen su contrapartida en una serie de inconvenientes: desdibujamiento de las responsabilidades de protección del medio ambiente; falta de sistematización de las prácticas de cooperación; posibilidad de que la colaboración se convierta en colaboracionismo; debilitamiento de la posición de las autoridades y relativización del sistema de normas; dificultad para realizar las tareas públicas de control y limitación de la efectividad de la actividad administrativa; discriminación con respecto a los grupos sociales no participantes en los acuerdos voluntarios; disminución del nivel de exigencias en la protección medioambiental y consiguiente relajación de los actores que buscan la consecución de compromisos fáciles; problemas de distorsión de la competencia y dudosa aceptabilidad de los acuerdos por la CE (Hartkopf & Bohne, 1983; Westheide, 1984; Bulling, 1989; Schrader, 1990).

Junto a la industria, el otro grupo social de mayor importancia en la elaboración de la política medioambiental es el compuesto por los científicos, expertos o técnicos. En la política de protección del medio ambiente la comunidad científica se encuentra, de muy diversas formas, estrechamente relacionada con la comunidad industrial; la industria ha establecido, desde hace tiempo, grupos de trabajo de expertos en problemas medioambientales dentro y fuera de las empresas, y ha invertido una gran cantidad de dinero en I + D<sup>s1</sup> en este

campo. Un ejemplo de la cooperación que prevalece entre la industria y los expertos es la iniciativa llamada Sustancias de Relevancia Medioambiental, fundada en 1988 por la industria química para apoyar el trabajo de los comités independientes de expertos sobre este tema (VCI, 1990). Esta situación, de fuertes vínculos entre el mundo industrial y el científico, puede ser muy beneficiosa para la industria cuando surge la necesidad de defender sus argumentos sobre una base científica.

La incorporación de los científicos al proceso político no es un fenómeno relacionado exclusivamente con la política medioambiental, aunque sí suele tener una presencia más destacada en este área política. En este sentido, el principio de cooperación, incluido en distintos programas medioambientales, no sólo refleja la naturaleza acomodaticia del estilo político alemán, sino también las características peculiares de la política de protección del medio ambiente; el principio de cooperación en esta política implica no sólo un modo de intermediación de intereses basado en el diálogo y en la negociación para la evitación de conflictos, sino también un modo de elaboración política basado en la discusión "objetiva" y científica para la resolución de los problemas presentes en los distintos campos de este área política.

La estrecha relación entre el gobierno y la industria, y los expertos vinculados a esta última, definen pues un diseño institucional de política medioambiental en el que predominan la cooperación institucionalizada entre los actores públicos y

privados, y la preponderancia de ciertos grupos de interés (industria) en detrimento de otros (asociaciones ecologistas).

### 2.2.2. La Ejecución de la Política Medioambiental: la Negociación y el Déficit de Ejecución.

El diseño institucional de la política medioambiental caracterizado por la cooperación entre el gobierno y la industria abarca no solamente la fase de elaboración sino también la de ejecución; a cambio de la incorporación en la formación de esta política, el gobierno requiere el apoyo de la industria en su ejecución y cumplimiento, así como su cooperación en el control de sus asociados para evitar cualquier posible comportamiento desviado.

La cooperación entre el gobierno y la industria en la ejecución de la política medioambiental responde a una larga tradición histórica que ha sido importante, sobre todo, en el campo de la descontaminación de las cuencas fluviales; en este campo, y desde el último cuarto del siglo XIX, las asociaciones de usuarios de aguas ("Wasserverbände") junto a los municipios han llevado a cabo funciones de limpieza de las cuencas de los ríos, mientras que la industria y los ayuntamientos han resuelto conjuntamente problemas como el de la instalación de infraestructuras comunes de saneamiento (Wey, 1982; Rengeling, 1988).

El hecho de que la ejecución política esté básicamente en manos de las asociaciones corresponde a una tradición de gobierno privado o auto-regulación en Alemania. Esta práctica

de auto-regulación ha sido particularmente relevante en la política medioambiental; la ejecución de esta política descansa principalmente en las empresas, como responsables de los procedimientos de control, medición y análisis, de las emisiones y vertidos, así como de la provisión de información al gobierno sobre nuevos procesos productivos y problemas técnicos dentro de las instalaciones industriales. Incluso en campos como el del control de las emisiones atmosféricas, en el que la industria está sujeta a una extensa regulación, "el dominio de la etapa de ejecución por los expertos del gobierno y de las empresas se ha aproximado a menudo en la práctica a la auto-regulación" (Paterson, 1989: p. 88). Además, la industria ha promovido esta auto-regulación mediante la elaboración de directrices o principios guía ("Leitlinien") que enmarcan el cumplimiento medioambiental de sus miembros, y el asesoramiento y consejo a las autoridades públicas a través de diversos institutos y organizaciones -como el Instituto para la Gestión Industrial del Agua y la Protección Atmosférica ("Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung"), y la Oficina de Negociación de la Industria para el Asesoramiento sobre el Saneamiento de los Vertederos ("Vermittlungsstelle der Wirtschaft für Altlastensanierungsberatung").

El gobierno privado de la industria en la fase de ejecución se plasma, por ejemplo, en la figura de los responsables medioambientales de la empresa ("Betriebsbeauftragter"). Esta figura, que se encuentra en los campos de la protección atmosférica -en la Ley Federal para la

Protección del Aire-, del saneamiento de las aguas -en la Ley para la Gestión del Agua-, y de la gestión de los residuos industriales -en la Ley Federal para la Eliminación de Residuos-, debe estar presente en las empresas que, respectivamente, necesitan de autorización para su funcionamiento, tienen vertidos superiores a los 750 m<sup>3</sup> por día, y en las instalaciones de tratamiento de residuos industriales. El responsable medioambiental no tiene competencias públicas sino privadas pues su compromiso profesional solamente le vincula al empresario, al que debe informar sobre la situación medioambiental de la industria para ahorrarle dificultades y problemas con las autoridades (Rengeling, 1988). Con independencia del campo en el que actúen los responsables tienen tareas prácticamente idénticas, que se resumen en la vigilancia del cumplimiento de la legislación medioambiental, la adopción de medidas para reducir los impactos sobre el medio ambiente, la promoción de procedimientos y procesos respetuosos con el medio ambiente, y el análisis de las inversiones para la protección medioambiental (Ullmann, 1981). Otra forma de gobierno privado es la que predomina en ciertas asociaciones de usuarios de aguas -esencialmente en Renania del Norte-Westfalia- que se rigen de forma autónoma (Klopfer, 1989).

Además de la existencia de una tradición de autorregulación industrial, las características de la política medioambiental han favorecido que la ejecución de esta política se lleve a cabo a través de un continuo proceso de

negociación entre los funcionarios regionales y locales y las empresas individuales; la complejidad técnica de esta política y el cuasi-monopolio de la información y del "expertise" por la industria, así como el gran número de empresas sujetas a control -más de 50.000-, promueven un diálogo constante entre los actores públicos y los privados a la hora de aplicar y hacer cumplir la política de protección del medio ambiente (Tôpfer, en: Hartkopf et al., 1986). La negociación está presente en las cuatro fases en que puede dividirse la ejecución de esta política: la concesión de la autorización, el control y la vigilancia, el saneamiento, y el uso de sanciones.

En todas estas fases, y a pesar de las diferentes posibilidades de actuación que tienen las autoridades, suelen predominar las mismas estrategias: las prenegociaciones a la concesión de autorización para la puesta en funcionamiento de la instalación industrial; la escasa frecuencia de las actuaciones de control y vigilancia; la realización de acuerdos informales para fomentar el saneamiento de las industrias y evitar la imposición de órdenes posteriores; y el escaso uso que se hace de las sanciones" (Mayntz et al., 1978) .

Algunos ejemplos del proceso negociador en la ejecución de la política medioambiental son los siguientes:

La imperfecta ejecución de la política medioambiental está en el origen del término déficit de ejecución ("Vollzugsdefizit"), acuñado por el Consejo de Expertos para Cuestiones Medioambientales en su Dictamen de 1974 para referirse a los pobres resultados y escasos éxitos de la política medioambiental. Vinculado a esta problemática, el Dictamen de 1974 abrió una discusión sobre los límites de la regulación pública y del gobierno privado de la industria en este área política. Esta discusión, junto a otros factores que se discuten en el próximo capítulo, representaría uno de los primeros indicios de un posible cambio en el diseño institucional de la política medioambiental. De todos modos, y a pesar del frecuentemente lamentado déficit de ejecución, la política de protección del medio ambiente en Alemania es llevada a cabo de forma más estricta que en la mayoría de los países (Schneider, 1984); en este país, la "ejecución efectiva representa una de las más altas prioridades de la política medioambiental contemporánea" (Bennet & von Moltke, en: Sbragia, 1991: p. 48). A pesar de esta prioridad, y aunque esta política se ejecuta de forma estricta, los resultados medioambientales no son siempre muy favorables y, en ocasiones, se asiste a retrocesos que justifican la discusión sobre el déficit de ejecución. Estos desfavorables resultados, y los posibles retrocesos, se explican a partir de factores externos a la propia política medioambiental que se sigue en Alemania: por ejemplo, a pesar de las rigurosas medidas tomadas para la protección del medio acuático, la degradación medioambiental de los ríos sigue siendo un problema

importante, principalmente por la contaminación importada de los países vecinos, que no han emprendido una política medioambiental de la misma intensidad que la alemana (Mayntz, et al., 1978) .

#### NOTAS DEL CAPITULO TERCERO.

1. Cataluña, el País Vasco y Madrid, concentraban el 53% del valor añadido industrial en 1975 (Auricles y Cuadrado, 1989).
2. En un estudio sobre los empresarios industriales catalanes, realizado entre 1964 y 1965, se señalaba: "los cambios en el empresariado catalán son todavía poco profundos y demasiado lentos" (Pinilla, 1967, p. 9).
3. A finales del siglo XIX y principios del XX, se crean una serie de instituciones de distinta naturaleza (Cámaras, Instituto de Reformas Sociales...) que, al estar excesivamente controladas por el estado, sólo ocasionalmente llegaron a ser el centro de una representación de intereses dinámica y agresiva, y no cuerpos que cooperaban con la administración (Linz, en: Berger, 1981).
4. La escasa participación social en las tareas públicas se relaciona en España con la tradicional separación de los políticos de sus bases sociales de apoyo y de los grupos de interés; durante la restauración, "el carácter no partidista de gran parte de las políticas de interés, combinado con la carencia de una movilización de masas real (...) previene el tipo de vínculo entre intereses y partidos" encontrado en otras monarquías europeas en el mismo período; aunque durante la dictadura de Primo de Rivera se produce una creciente articulación de intereses, en la segunda república "la integración de intereses socioeconómicos reales en organizaciones de miembros efectivas (...) fue un fenómeno secundario". Por último, el franquismo, a pesar de su idea corporatista de representación de intereses, tampoco concedió a los mismos los medios "para su organización colectiva y

representación autónomas" (Linz, en: Berger, 1981: ps: 375, 385, y 391).

5. La debilidad de la clase empresarial, como grupo organizado, se corresponde con una debilidad generalizada de los grupos de interés a nivel nacional. La fragmentación del sistema asociativo en España ha sido explicada como resultado de los conflictos ideológicos, del problema religioso, y de los nacionalismos periféricos (Linz, 1981).

6. La prioridad concedida a la relación individualizada entre el gobierno y la industria influyó en que "la comunicación entre las instituciones normadoras de la vida económica y social, y las empresas privadas, [fuera] una comunicación muy imperfecta" (Pinilla, 1967: p. 253).

7. Los empresarios españoles son partidarios moderados de la intervención del estado: el 54%, por ejemplo, piensa que el gobierno debe fijar prioridades en la política industrial (Pérez Díaz, 1985) .

8. Esta dilución de las responsabilidades privadas se ha constatado en un estudio sobre las actitudes de los empresarios en España; en este estudio se señala la inmadura percepción de los empresarios sobre determinados problemas al considerarlos asunto de los otros, o asunto cuya solución sólo puede venir de terceros (Marzal, 1985).

9. La peculiar situación de la burguesía industrial española ha llevado a afirmar que la abstracción conceptual del empresariado no existe efectivamente como realidad política, y que si existe lo es en menor grado que en otros países (Linz, y de Miguel, 1966) .

10. En una encuesta de 1958 sobre el empresario y la industria en Cataluña, el profesor Estapé señalaba que el factor que suele limitar decisivamente las posibilidades de progreso es el empresario: "la necesidad más urgente de nuestra industria viene determinada por la escasez absoluta y relativa de empresarios preparados técnica y económicamente, dotados de visión amplia, que crean en su propia misión" (Pinilla, 1967: p. 161).

11. El sentimiento anticapitalista mantiene todavía un cierto arraigo popular y, por ello, la economía de mercado no acaba de imponerse sobre sectores económicos acostumbrados a la tutela estatal, ni sobre amplias capas de la población con actitudes críticas hacia el capitalismo. En un estudio de valores de 1981, realizado a nivel europeo, la sociedad española se situaba bastante a la izquierda -frente a la media europea- en el espectro político, y sólo un 21% de los españoles -la proporción más baja en Europa detrás de Francia- optaba por la pura propiedad privada. En otro estudio sobre mentalidades económicas en España, realizado en 1983, se

aprecia que, "incluso para los españoles conservadores, la economía capitalista aparece en proporciones significativas asociada a valores negativos frente a una economía socialista" (Linz, en: Linz et al., 1984: p. 89).

12. En una encuesta de 1984 realizada a 610 empresarios, el 80% afirmaba que la clase empresarial estaba infravalorada y no era tratada de forma justa: "entre la clase empresarial y la sociedad española se interpone, o una necesidad de disculpa, o un sentimiento de inadecuación, o quizá ambas cosas a la vez" (Pérez Díaz, 1985: p. 31).

13. Tanto en los primeros años del franquismo como en los años que siguen a la transición, el diseño y desarrollo de estrategias corporatistas obedeció a imperativos políticos (Foweraker, 1985).

14. Los pactos, sobre todo en la política de rentas, promovidos por los gobiernos de la transición carecen completamente de institucionalización; estos pactos, que no tienen una existencia constitucional legal y surgen sobre una base ad hoc, no constituyen una forma de representación de intereses distinta y especializada (Foweraker, 1985).

15. En algunas ocasiones se han producido desviaciones de este principio y así, por ejemplo, la intervención pública en el sector del metal ha ido mucho más lejos de lo que una simple lectura del modelo de economía social de mercado podría sugerir (Grant & Paterson & Whitston, 1988).

16. El porcentaje de encuestados que opina que las condiciones económicas son justas en Alemania ha pasado del 42% en 1964 al 50% en 1979 (Noelle-Neumann, 1981).

17. Como el gobierno federal carece de agencias públicas que vigilen la ejecución y el cumplimiento de las políticas, el instrumento preferido del mismo para influir en el desarrollo político es la elaboración de una legislación caracterizada por su detallismo y precisión (Katzenstein, 1987). Desde 1950 hasta hoy el número de leyes ha aumentado en un 3.75% mientras que, en el último período legislativo, hay más leyes y decretos que en la legislatura de 1982-1986. Solamente en el área de la protección atmosférica existen más de 1.350 piezas legales, entre leyes, decretos y reglamentos (Nosler, 1985; BDI, 1990). Esta inflación legislativa o detallismo reglamentario, que forma parte de la cultura administrativa alemana, puede convertirse en un problema, como lo reconoció el gobierno en 1983 al hablar de hiperlegislación. Para abordar este problema se elaboraron una serie de medidas, cuyo objetivo era la desburocratización y la simplificación jurídica, que no parecen haber modificado el rasgo legalista alemán ya que el crecimiento de la legislación, al menos en el campo medioambiental, ha continuado (Nosler, 1985).

18. El peso de los empresarios en la sociedad alemana se refleja en su importante presencia en instituciones como el Congreso: en la formación del séptimo Congreso había, por ejemplo, 130 diputados, de un total de 518, que pertenecían al bloque empresarial (Simón, 1976).

19. Las personas que piensan que los empresarios industriales han tenido un importante papel en la recuperación económica tras la guerra mundial pasaron de representar el 48% en 1965 al 58% en 1977. La positiva imagen de los empresarios industriales en la sociedad alemana no ha dejado de crecer como se constata en una serie de estudios: desde 1950 a 1980 el porcentaje de encuestados que creía que la mayoría de las industrias sólo pensaba en la ganancia descendió del 60% al 39%, mientras que los que opinaban que las industrias tenían también una conciencia social aumentó del 16% al 40% (Noelle-Neumann, 1981).

20. Desde 1911, por ejemplo, existen en el área política de la salud y seguridad laboral unas asociaciones profesionales privadas ("Berufsgenossenschaften"), de carácter para-estatal, que tienen en su campo poder para elaborar reglas vinculantes e imponer sanciones; la regulación vinculante tiene que ser, sin embargo, aprobada por el Ministerio de Trabajo y ahora también por la CE (Grant & Paterson & Whitston, 1988).

21. El punto de arranque de esta ley es el IV Plan de Desarrollo, que señala que el gobierno elaborara un proyecto de LGMA. En 1979 el ministro de obras públicas, Sancho Rof, promete que antes de finales de ese año el proyecto de ley estará en las Cámaras. A principios de 1980 se contabilizan ya cuatro borradores sucesivos sobre el proyecto. Las elecciones de 1982 sorprenden a la LGMA en su décimo borrador y, aunque esta ley es definida como una de las prioridades de la legislatura, todavía hoy no ha sido aprobada (Costa, 1985). A finales de 1986 el director general de medio ambiente, Martínez Salcedo, señalaba que no habría, al menos de forma inmediata, una LGMA ya que la normativa comunitaria medioambiental la hacía innecesaria (Información Ambiental n° 11, 1986).

La polémica sobre la LGMA estuvo presente, dentro de la misma administración, en unas jornadas celebradas en 1987 sobre el medio ambiente; mientras el ministro de obras públicas, Sáenz Cosculluela, señalaba que el cuadro normativo existente hacía innecesario una LGMA ya que ésta representaba un nivel de compromiso mucho menor que las medidas específicas sobre medio ambiente, un representante del Ministerio de Administraciones Públicas, Javier Velazquez, resaltaba la conveniencia de promulgar una ley Básica del Medio Ambiente (VV.AA.: Hacia una Política Integral del Medio Ambiente, 1989).- En unas declaraciones recientes el secretario general de medio ambiente, Domingo Ferreiro, ha vuelto a repetir que España no necesita una LGMA (El País, 28-3-1990).

La conveniencia o no de esta ley es un tema muy discutido; para algunos autores, una LGMA supone un apoyo normativo para la política medioambiental pues toda acción política de fondo

precisa una legislación básica (García de la Torre et al., 1980). Para otros autores, estas leyes generales pecan de oportunismo pues sacrifican "la posibilidad de normas parciales más minuciosas o incluso eficaces en el cuadro del ordenamiento jurídico-público nacional en aras de la popularidad y el eco propagandístico que la cuestión suscita" (Martínez Martín, en: VV.AA, 1981: p. 53).

22. El único logro del Comité de Participación Pública fue la organización en 1984 de unas Jornadas con el ICONA en las que, por primera vez, se discutió la política forestal entre responsables de la administración, científicos y ecologistas (Información Ambiental n<sup>o</sup> 9, 1986).

23. La carencia de organismos en los que la industria pueda debatir junto al gobierno la política medioambiental ha llevado a la patronal vasca Confebask, dentro de su Programa de Actuación Ambiental de 1992, a pedir la constitución de una mesa permanente entre la administración y la misma organización en la que se trate la normativa ambiental. Asimismo, y dentro de los objetivos de este programa, se intentará potenciar a medio y largo plazo "la presencia del empresariado en la creación, desarrollo y aplicación de la normativa ambiental" (Confebask, 1992: p. 7).

24. La preferencia de la industria por la relación personal con la administración, en detrimento del papel de las asociaciones, es compartida incluso por los líderes de las organizaciones empresariales; en un estudio realizado entre 1981 y 1982, el 61% de estos líderes afirmaba que ellos contactarían directamente con los ministerios para obtener información sobre proyectos legales de su interés (Martínez & Pardo, 1985) .

25. En España la organización medioambiental ha experimentado recientemente una elevación de rango administrativo. Primeramente se creó la Secretaría General de Medio Ambiente (SGMA), sustituyendo a la anterior Dirección General del Medio Ambiente (DGMA) y, hace poco, se ha constituido -dentro del proceso de transformación del Ministerio de Obras Públicas (MOPU) en Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con el RD 576/1991 de 21 de abril- la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente, que suprime la SGMA en septiembre de 1991 (MOPU Informa, 1991) . Aunque la SGMA y la DGMA ya no existen, el trabajo de campo en España se realizó cuando éstos eran, cada uno en períodos distintos, los máximos organismos de la política medioambiental a nivel central. Por ello, el texto se refiere a la SGMA o a la DGMA, pero no a la Secretaría de Estado que acaba de ponerse en funcionamiento.

26. Según un representante del MINER, los pactos medioambientales no podían tener su origen en este ministerio porque no era el principal responsable político en esta

materia (Entrevista A-E-16, 1990). Un entrevistado del MOPU señalaba, sin embargo, que no había diferencias entre los dos ministerios con respecto a los acuerdos con empresas pues éstos formarían parte de la misma filosofía del pacto medioambiental (Entrevista A-E-5, 1990).

27. La relación entre las Cámaras de Comercio -instituciones públicas con tareas consultivas y de afiliación obligatoria-, y la CEOE -confederación privada de asociaciones empresariales y de afiliación voluntaria-, no ha sido generalmente óptima y se ha resentido, además, por la reciente demanda de esta última para que el gobierno suprimiera la afiliación obligatoria a las cámaras. Esta difícil relación, así como la ausencia de cooperación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental, se refleja en que un miembro de la CEOE señalara que era falsa una noticia (El Sol, 4-10-1990) según la cual el MOPU afirmaba que sus campañas de información para los empresarios sobre la legislación medioambiental se realizaban a través de la CEOE y de las Cámaras, ya que el MOPU, en realidad, sólo contaba con estas últimas (Entrevista I-E-1, 1990).

28. Existe un proyecto de creación de un equipo de trabajo con miembros de las Cámaras de Comercio y de la administración dentro del Plan Cameral de Medio Ambiente de 1988 (Entrevista V-E-5, 1990). Este equipo, compuesto por dos representantes elegidos por el Consejo Superior de las Cámaras y por dos representantes del MOPU, tendría las siguientes funciones: intervenir en la creación y adaptación legislativas; conocer el coste de la aplicación de la ley; procurar la igualdad de competencia con la industria europea; proponer, ampliar, y aplicar fondos para la adaptación a la legislación comunitaria; y vigilar, a través del diálogo permanente con la administración, la adecuación de la legislación con respecto a las premisas del mercado único (Plan Cameral de Medio Ambiente, 1988).

29. La gestión de los residuos industriales parece ser el campo más conflictivo dentro del área política medioambiental. A pesar del inicial talante cooperador de la administración, reflejado en la no adopción de medidas que obligaran taxativamente a las industrias censadas a realizar su declaración de residuos, la mayor "visibilidad" de los residuos -frente a otras formas de contaminación- y la sensibilización de la población ante este problema, pueden haber conducido a que el número de sanciones por el incumplimiento de esta política sea mayor, comparativamente, que el número de sanciones en otros campos medioambientales. La oposición social a la ubicación de plantas para el tratamiento de los residuos acentuaría, además, esta conflictividad.

30. La definición de casuística es la "consideración de los diversos casos particulares que se pueden prever en determinada materia" (Espasa-Calpe, 1988: p. 271). En relación

a la política medioambiental se puede afirmar que su ejecución es casuística ya que se lleva a cabo empresa por empresa y no globalmente.

31. La ejecución de la política medioambiental se desarrolla generalmente de la siguiente forma: las autoridades realizan cuestionarios o encuestas a las empresas para conocer su situación administrativa y regularizarla a través básicamente de dos vías, informes que exponen la obligatoriedad de adoptar determinadas medidas en un plazo dado, o expedientes de sanción. La industria suele, después de conocer dichos informes, elaborar planes que recogen tales medidas y que son evaluados por una comisión de la administración; esta evaluación es discutida, posteriormente, en reuniones conjuntas en las que se exige a la industria que presente proyectos definitivos con especificación de objetivos, plazos, e inversiones. Este es el esquema que se ha seguido, por ejemplo, en Asturias donde la Agencia de Medio Ambiente se puso en contacto con una serie de empresas para que, en el plazo de cuatro meses, se estudiaran conjuntamente medidas que redujeran la contaminación atmosférica. Al final de este período, cada empresa debía presentar un plan de medidas correctoras indicando plazos de ejecución, y estimación de las inversiones necesarias (Ferrón, 1988).

32. En la política medioambiental española la auto-regulación industrial se limita, básicamente, al control de las emisiones: la industria debe comunicar a la autoridad pertinente los resultados de las mediciones, así como las medidas adoptadas en caso de un nivel anormal de emisiones. La auto-regulación, entendida aquí en sentido restringido como cesión de tareas públicas específicas a los actores privados, sería el resultado de las características de la política medioambiental -cuyo objetivo de regulación abarca multitud de empresas que difícilmente pueden ser controladas de forma satisfactoria por las autoridades- y, principalmente, de la baja relevancia política de este área.

33. La necesidad de cooperar con la industria en la política medioambiental, y de no poner en peligro su situación económica, se reconoce explícitamente por la Agencia del Medio Ambiente de Asturias que, en su política de protección atmosférica, trata de crear un clima de diálogo para que administración y empresas trabajen teniendo en cuenta la realidad socioeconómica de la industria, sector o zona (Ferrón, 1988) .

34. La industria española está obligada, a corto plazo, a cumplir la legislación medioambiental si no quiere que se utilice en su contra el argumento de competencia desleal con respecto a las empresas europeas, que ya han interiorizado los costes que implica la protección del medio ambiente. Además -y aún cuando este campo está todavía infradesarrollado en España- el etiquetaje ecológico, como forma de premiar los productos que respetan el medio ambiente y de sancionar a los que no lo son, se impone cada vez con más fuerza en los países

occidentales.

35. La negociación abarca, incluso, la fijación de la cuantía del canon de saneamiento, ya que la legislación no determina su exacto monto pues se indica meramente que es función del caudal del río, las características del vertido, y los objetivos del plan hidrológico (Entrevista A-E-4, 1990).

36. Este apoyo a industrias que no cumplen las exigencias medioambientales vigentes se practica, casi únicamente, con las instalaciones antiguas pues las nuevas deben, teóricamente, respetar la legislación medioambiental desde el primer momento; si la industria es antigua, y demuestra su disposición a cumplir la política medioambiental presentando un plan gradual de mejoras, se intenta legalizar su situación administrativa mediante la concesión de un plazo largo y flexible de adaptación a la legislación; si la industria es nueva también puede beneficiarse de plazos, que deberán ser justificados, para adaptarse a la legislación vigente (Entrevista A-E-17, 1990). En Cataluña existen, por ejemplo, planes de descontaminación gradual con empresas, anteriores al plan de saneamiento integral, que incumplen la legislación sobre vertidos; estas industrias pueden recibir una subvención de hasta el 30% para la construcción de instalaciones de depuración (Entrevista A-E-10, 1990). El caso de ayuda a industrias incumplidoras de la legislación medioambiental puede dar lugar a una atípica situación que combine apoyo público y sanción administrativa o penal; la conclusión de un acuerdo que establezca un ajuste gradual a la política, no impide que, mientras dure este ajuste, las industrias puedan ser sancionadas a partir de denuncias efectuadas ante la CE o ante la Fiscalía del Estado (Choy, 1990).

37. En España se carece de tipologías, o de intentos de sistematización, sobre las prácticas cooperativas que se establecen entre el gobierno y la industria para la ejecución de la política medioambiental. En otros países, con una mayor tradición de colaboración entre los actores públicos y los privados, y con una experiencia más dilatada en el área política que aquí se trata, estas prácticas han sido frecuente objeto de estudio y analizadas, principalmente, por juristas especializados en legislación medioambiental.

38. En Galicia se realizó en 1989 un convenio base entre la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas y ENCE. Este convenio abarcaba distintas medidas, y mecanismos de financiación, para la mejora del medio hídrico: construcción de un colector y de estaciones depuradoras, a financiar por la CC.AA; instalación de un emisario submarino, a financiar entre la CC.AA (33%) y la empresa (77%)-; e inicio de una serie de obras para la adecuación de los vertidos a la legislación vigente, a financiar por la empresa (Conselleria de Ordenación do Territorio e Obras Públicas, 1990). Cartagena ha tenido, tradicionalmente, uno de los más altos

niveles de contaminación atmosférica dentro de España. A finales de 1990 la preocupante situación atmosférica de la ciudad, junto al incumplimiento industrial de una serie de medidas destinadas a la corrección de la polución, motivó el cierre temporal de tres empresas: Santa Lucía de Peñarroya, Española del Zinc, y Fertilizantes Españoles (FESA) (El País, 14-12-1990). Las protestas de sindicatos, partidos y empresarios, por esta decisión, y motivaciones de tipo económico -la "importancia económica estratégica" de las industrias-, tuvieron como resultado la reapertura de Santa Lucía a principios de 1991. La situación de las dos empresas restantes está siendo discutida entre la Agencia de Medio Ambiente de Murcia, distintos organismos públicos y las mismas empresas, que ya han presentado nuevas medidas de descontaminación (El País 15-12-1990, 20-12-1990, y 4-1-1991). Valladolid ha sufrido también una grave contaminación atmosférica debido, principalmente, a las emisiones de nitrógeno de la empresa Nitratos de Castilla (Nicas) que, recientemente, ha visto procesados a sus dos últimos presidentes por "no adoptar las medidas de seguridad que de forma reiterada les fueron exigidas por la Administración, permitiendo con ello la realización de un delito" (El País, 18-10-1991). Para resolver este problema se ha creado una comisión de composición mixta, pública y privada.

39. A pesar de que diversos programas del gobierno -como el anteriormente comentado del MINER- promueven la cooperación industrial para la resolución de problemas medioambientales comunes, los casos de asociación de industrias en este área han sido muy escasos.

40. Este compromiso fue denominado pacto medioambiental en una entrevista (Entrevista A-E-13, 1990). En este trabajo no se le da tal denominación debido a su carácter sectorial: reutilización de un efluente contaminante sin vertido tóxico. El caso de la empresa Reclorisa podría ser considerado, si acaso, como una variante del pacto medioambiental.

41. Según fuentes de la SGMA<sub>x</sub> la reducción de los CFCs habría llegado ya al 98% (Entrevista, A-E-5, 1990); los ecologistas señalan, sin embargo, que su producción se ha duplicado en España con respecto a 1982 (El País, 10-1-1991) .

42. En España las previsiones señalan que, en breve plazo, las pilas salinas estarán exentas de mercurio y que las alcalinas contendrán un máximo del 0.10% (El País, 23-19-1990).

43. Uno de los primeros comités con participación industrial, establecido por el gobierno, fue el Comité Asesor para Detergentes y Sustancias de Relevancia Medioambiental ("Hauptausschuss Detergentien und Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe"), creado en 1961 para alcanzar una cooperación formal entre diversos actores: el gobierno, la industria y, también, el mundo científico y las regiones (Länder).

44. La Asociación Federal de la Industria Alemana reúne a 547 organizaciones y agrupa a un 95% de los empresarios industriales (Alemann, 1989). Esta asociación no es el único grupo industrial que participa en la elaboración de la política medioambiental, ni es siempre el más importante -la Asociación de la Industria Química (VCI, "der Verband der chemischen Industrie"), juega un papel más relevante en ciertos temas-, pero representa a la industria en su conjunto y, por ello, es el actor al que este trabajo da más peso siguiendo la simplificación analítica de considerar a la industria como actor homogéneo.

45. Otras clasificaciones dan una denominación diferente a estas medidas voluntarias:

compromisos sobre las características de determinados productos, acuerdos de cooperación sobre investigación de sustancias químicas en el mercado, y códigos de comportamiento (Westheide, 1984);

- cooperación, en forma de acuerdos y compromisos, para evitar la regulación unilateral del estado (Rengeling, 1988);

acuerdos, en forma de convenios escritos, cuyo incumplimiento se da a conocer a la opinión pública que actúa como medio de presión y garante de los mismos (Bulling, 1989);

- soluciones a través de las asociaciones que se dividen en: acuerdos que trascienden sectores ("branchenübergreifende Absprachen"), en los que los miembros de las asociaciones se comprometen a realizar, o renuncian a, un determinado comportamiento, y

acuerdos cooperativos para la resolución de un determinado problema, como es el caso de los compromisos de información en los que la industria promete proporcionar información de relevancia medioambiental a las autoridades (Wicke en: Lautenbach & Steger & Weihrauch, 1991).

46. Los acuerdos de sustitución de normas, también llamados de función regulativa, incluirían a los acuerdos de auto-limitación ("Selbstbeschränkungsabsprachen") y a los acuerdos de sector ("Branchenabkommen"), y su objetivo sería la prevención de perjuicios medioambientales y la introducción de medidas respetuosas con el medio ambiente (Klöpfer, 1989).

47. En las tipologías sobre las actuaciones administrativas cooperativas se incluye, además, el contrato con vinculación jurídica que adopta, principalmente, dos formas: el que tiene sanción y el que carece de ella (Bulling, 1989).

Otros autores se refieren a estos contratos con el nombre de acuerdos de sector, y señalan su escasa aplicación por su posible conflicto con la legislación sobre libertad de competencia y cartels (Wicke en: Lautenbach & Steger & Weihrauch, 1991).

Ejemplos de estos acuerdos serían los siguientes contratos públicos llevados a cabo en Stuttgart entre el gobierno

regional y distintas empresas:

- contrato con empresas de la firma Esso para el establecimiento de valores límite para el benceno y los hidrocarburos,
- contrato con la empresa Technische Werke Stuttgart para el saneamiento de centrales térmicas e incineradoras, y
- contrato con la empresa Papierfabrik Palm para establecer un sistema de depuración y control de sustancias tóxicas.

48. Los últimos casos de fijación de objetivos medioambientales persiguen:

- la disminución y el reciclaje de los envases de bebidas de un sólo uso en 1989, y
- la disminución y el reciclaje de envases de plástico de productos alimenticios y bienes de consumo en 1990 (der Bundesminister für Umwelt, 1990a).

49. La explicación del fracaso de determinados acuerdos voluntarios combina su carácter voluntario -no son acuerdos vinculantes jurídicamente y sólo tienen el efecto de un compromiso político-, con razones referidas a la estructura interna del poder en la administración -el Ministerio de Interior estaba a favor de los mismos y el Ministerio de Economía en contra. Existen, además, una serie de premisas que facilitan el cumplimiento de estas medidas voluntarias: los acuerdos no deben amenazar el status-quo y sí mantener la correlación de fuerzas, al tiempo que el número de participantes debe ser abarcable y no muy grande (Bonne, 1982; 1984; y 1988).

50. La información sobre los acuerdos voluntarios se caracteriza por ser dispersa, incompleta y, en algunas ocasiones, por carecer de publicidad; las deficiencias de esta información explican la ausencia de ciertos datos en el cuadro que sigue. Las medidas voluntarias han sido, además, analizadas con poca sistematicidad y por ello existe, a veces, una cierta discrepancia entre distintos autores que utilizan rótulos diversos para designar los mismos acuerdos. La traducción que aquí se realiza de estos rótulos es la siguiente:

- "Zusage": promesa,
- "Verpflichtung": compromiso,
- "Abkommen" y "Vereinbarung": acuerdo,
- "Absprache": convenio.

51. El mejor ejemplo de un sector industrial interesado en la investigación medioambiental es el de la industria química. En 1985 las tres industrias líder del sector químico gastaron el

4.4 % de sus ventas en I + D. "La industria química alemana cree que la inversión más importante en el sector de la investigación es el investigador en sí mismo. Esta creencia se refleja en la existencia de los Fondos de la Industria Química ("Fonds der Chemischen Industrie") que apoyan a los investigadores dedicados al estudio de la química básica en instituciones de educación superior. Los doce millones de marcos alemanes recogidos cada año como contribuciones de la industria para apoyar la investigación científica ayudan a mantener un fondo de buena voluntad entre los científicos" (Grant, Paterson y Whitston, 1988: p. 311).

52. La negociación abarca también el establecimiento de contactos entre funcionarios y empresarios para debatir el contenido y alcance de distintos proyectos. De esta forma, se puede llegar a convenios o acuerdos orales cuyo incumplimiento no se sanciona; a soluciones cooperativas que toman la forma de compromisos

-declaraciones unilaterales de la industria para realizar medidas de saneamiento-; y a acuerdos en temas financieros y de know-how (Rengeling, 1988; Bulling, 1989; Wicke en: Lautenbach & Steger & Weihrauch, 1991). Los acuerdos sobre temas financieros pueden incluir la aprobación de ayudas económicas para el cumplimiento de estándares medioambientales más exigentes (Klöpfer, 1989).

Hay otro tipo de negociación que no incluye a las autoridades -soluciones privadas, o acuerdos contractuales entre los actores privados-, en la que el estado se limita a apoyar el proceso. Un ejemplo de solución privada fue la alcanzada en 1984 entre la central eléctrica de Merck (Darmstadt, en la región de Resse) y los denunciante de la misma, por la cual estos últimos conseguían el derecho a tener un conocimiento continuo sobre los valores de emisión de la central (Weidner, 1989) .

### *Diseños institucionales*

Hay otro tipo de negociación que no incluye a las autoridades - soluciones privadas, o acuerdos contractuales entre los actores privados-, en el que el estado se limita a apoyar el proceso. Un ejemplo de solución privada fue la alcanzada en 1984 entre la central eléctrica de Merck (Darmstadt, en la región de Hesse) y los denunciantes de la misma, por la cual estos últimos conseguían el derecho a tener un conocimiento continuo sobre los valores de emisión de la central (Weidner, 1989).

## Capítulo 4.

### DINÁMICAS DE CAMBIO EN LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES: PRESIONES NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL.

Los diseños institucionales son el resultado de desarrollos históricos y estructurales referidos, básicamente, al modelo de intermediación entre el estado y la sociedad. Estos diseños están arraigados en las tradiciones y hábitos de conducta de la sociedad pero, no por ello, son impermeables al cambio. En un mundo de creciente complejidad e interdependencia aparecen cada vez más factores que presionan para la transformación de estos diseños. Estas presiones podrán tener distintos grados de éxito aunque favorecerán, con toda probabilidad, más el ajuste de los diseños a las nuevas y cambiantes circunstancias que el cambio radical de los mismos; este ajuste se explica no solo por la estabilidad y perdurabilidad que acompaña a las instituciones, sino porque los actores dentro de los diseños institucionales pueden concebir estrategias nuevas que contrarresten la presión a la que se ven sometidos.

#### **1. Dinámicas de Cambio en los Diseños Institucionales.**

##### **1.1. El Diseño Estadista y las Presiones Internacionales: la Comunidad Europea.**

En España el diseño institucional que excluye a la industria de una participación formal y estable en la política medioambiental ejemplifica, hasta cierto punto, el desarrollo del sistema de representación de intereses o, de forma más concreta, la evolución histórica de las relaciones entre el gobierno y la industria.

La relación limitada e informal entre el gobierno y la industria en el proceso político de protección del medio ambiente podría ser explicada por la combinación de dos factores estructurales: el carácter tradicionalmente cerrado del estado con respecto a la participación social en tareas públicas, y la debilidad de los grupos de interés generalmente dependientes de las prebendas y favores estatales (Linz, en: Berger, 1981).

Hasta ahora el gobierno, basándose en tradiciones de poder burocrático e intervención pública, había elaborado y llevado a cabo la política medioambiental sin incorporar a los actores privados de modo significativo en el proceso político. La industria por su parte, y a pesar de haber exigido su participación en la elaboración de esta política, tampoco había intentado incorporarse a este proceso de forma resoluta; puesto que la política medioambiental no disfrutaba de una prioridad alta en la agenda pública, las empresas no se veían excesivamente presionadas para cumplir sus obligaciones de protección del medio ambiente en la fase de ejecución (Estevan, 1979). Además, la industria se resistía a institucionalizar su relación con el gobierno, entre otras cosas, por un cierto temor con respecto al compromiso político que esta situación implicaría; si la industria participa en el proceso de elaboración política, el gobierno puede exigir su co-responsabilización en la ejecución y en el cumplimiento de las leyes y programas medioambientales. Este compromiso podría poner al descubierto la no siempre fuerte estructura organizativa del asociacionismo empresarial, así como

sus escasos recursos de distinto tipo: recursos de autoridad, financieros, de personal, etc<sup>1</sup>. La debilidad del sistema asociativo industrial, junto a la escasa relevancia política de la protección medioambiental, podría entonces explicar la reticencia de este grupo a convertirse en socio del gobierno en la elaboración de esta política.

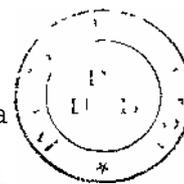
A pesar de la perdurabilidad e inercia de esta pauta de relación entre el gobierno y la industria, los diseños institucionales están sujetos a presiones que los empujan al cambio. Dentro de estas presiones hay que destacar la creciente relevancia de las organizaciones internacionales en la política de protección del medio ambiente. En este sentido la CE, que juega un papel cada vez más importante en la política medioambiental de sus estados miembros -entre otras cosas, por el gran número de regulaciones comunitarias de obligado cumplimiento en esta materia-, podría modificar el diseño institucional de esta política en España<sup>2</sup>.

La CE está actuando como elemento de presión sobre el gobierno español para que éste adopte una postura más activa que disminuya la distancia existente entre la política medioambiental del país y aquellas otras políticas más avanzadas de los países comunitarios. Asimismo, la organización comunitaria ha contribuido a que la industria empiece a reconocer la importancia de la política medioambiental como actividad que no puede ser relegada a segundo término por más tiempo y que terminará, de un modo u otro, imponiéndose en la agenda pública. A partir de mediados de los años 80 y tras la incorporación de España a la

CE, la influencia comunitaria ha favorecido la aparición de dos nuevos fenómenos: una relativa aproximación entre el gobierno y la industria, y un cierto grado de cooperación entre los mismos actores en la elaboración de la política de protección del medio ambiente'.

El acercamiento entre el gobierno y la industria en la política medioambiental se constata en el inicio de contactos entre la administración central y regional y las asociaciones empresariales. En 1988 se produce, por ejemplo, la primera reunión entre el gobierno vasco y la Confederación de Empresarios Vascos (Confebask) para tratar temas medioambientales (Entrevista I-E-4, 1990); en 1990, cuando se crea la SGMA en la administración central, su responsable, Domingo Ferreiro, escribe una circular a las industrias en la que solicita su colaboración para el buen funcionamiento de esta política (Entrevista I-E-2, 1990).

En este proceso de lento y gradual acercamiento entre actores públicos y privados existen, lógicamente, intentos fallidos. Uno de estos intentos se produce en 1986 cuando, como respuesta a una carta de FEIQUÉ en la que se planteaban dudas acerca de la aplicación de la directiva sobre evaluación de impacto medioambiental, el director general de medio ambiente del MOPU, Martínez Salcedo, propone a esta federación el establecimiento de un comité paritario administración-industria como foro de discusión de los problemas medioambientales; esta propuesta no recibió, sin embargo, la esperada buena acogida por parte del sector industrial (Entrevista I-E-2, 1990).



La pertenencia a la CE ha conducido también a una reflexión política sobre las ventajas que, para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias de protección medioambiental, se podrían deducir de un cierto grado de cooperación entre los dos actores principales de esta política; esta reflexión se ha reflejado tanto en una disminución gradual de la renuencia del gobierno con respecto a la participación social en la política medioambiental, como en la mayor receptividad de la industria ante las ofertas recibidas sobre su posible implicación en la elaboración de la misma. En la CC.AA de Andalucía, por ejemplo, se está elaborando actualmente un convenio marco de colaboración entre la Agencia de Medio Ambiente y la Confederación de Empresarios Andaluces que fundamente unas bases de cooperación para la consecución de posteriores acuerdos específicos sobre la protección medioambiental (Cuestionario, 1991)<sup>4</sup>.

El inicio de un cierto grado de cooperación entre el gobierno y la industria se refleja, sobre todo, en dos hechos:

- las reuniones que se realizan entre el gobierno central y grandes empresas para elaborar programas de adaptación medioambiental que sirvan de base para futuros acuerdos de colaboración entre los dos actores, y

- los pactos medioambientales, elaborados y llevados a cabo por gobiernos regionales e industrias ubicadas en zonas de degradación medioambiental alta (Bilbao, Huelva, Cartagena...),

Las reuniones del gobierno central con grandes empresas son promovidas por el MINER dentro de su Programa de Creación de una Base Industrial, Energética, y Tecnológica Medioambiental. Estas reuniones se dirigen a las empresas que, necesitando realizar una

inversión en la protección del medio ambiente superior a los 1.500 millones de ptas, presentan proyectos plurianuales<sup>5</sup>. En estos casos se organizan contactos entre el gabinete técnico del MINER, las subdirecciones competentes, y las empresas, para "definir los términos de colaboración dentro del Programa" (MINER, 1991: p. 21). El objetivo de las reuniones es que la empresa elabore un Programa Industrial de Adaptación Medioambiental que sirva como soporte de un posible acuerdo de colaboración con el MINER. Este programa debería, entre otras cosas, incluir lo siguiente: la realización de auditorías medioambientales, la elaboración de un programa global de inversiones -con reparto por bienes de equipo, ingeniería, electrónica, obra civil, y especificación de los límites de las emisiones-, la enumeración de las empresas suministradoras de los bienes de equipo y de la tecnología utilizada, y el seguimiento de las inversiones<sup>6</sup>.

Los pactos medioambientales, que se consolidan como una nueva práctica en la política de protección del medio ambiente, han sido principalmente llevados a cabo en el País Vasco (del Val, 1990: Otamendi, 1989); aunque en otras CC.AA como la andaluza, se han realizado planes correctores de la contaminación de características similares a los pactos medioambientales, estos planes no han recibido tal denominación (Cuestionario, 1991)<sup>7</sup>. El pacto medioambiental forma parte de una política de control de la contaminación que, ante una situación de grave deterioro del medio ambiente y de restricción presupuestaria, debe fijar prioridades de actuación pues no puede abordar todos los problemas al mismo tiempo. Este instrumento de la política

medioambiental no ha sido aún objeto de análisis y carece, por lo tanto, de una definición homogénea y comúnmente aceptada a nivel político\*. Aunque las acepciones existentes sobre el pacto son variadas y de distinta naturaleza, la definición que aquí se utiliza es de tipo restringido pues se refiere a los pactos que se realizan entre el gobierno y la industria sin incluir a otros actores sociales<sup>9</sup>. Esta definición se puede sistematizar a través de una serie de puntos:

- El pacto medioambiental se realiza en zonas de alta densidad industrial y con graves problemas de contaminación<sup>10</sup>, y suele afectar a industrias de tamaño grande que contribuyen significativamente a la degradación medioambiental de la zona.

- El pacto medioambiental puede tener su origen en el intento del gobierno de racionalizar las subvenciones que ha concedido a empresas para la puesta en marcha de medidas de corrección de la contaminación (del Val, 1990). Además, el pacto se inicia, generalmente, con la regularización administrativa de las industrias para el posterior establecimiento de acuerdos con las mismas".

- El pacto medioambiental suele promover el ajuste entre las actuaciones de los actores públicos y las de los actores privados o, expresado en otros términos, la aceleración de la articulación de las medidas de corrección de la contaminación de la industria con en el desarrollo de planes de descontaminación del gobierno; a las industrias de una zona concreta se les pide, por lo tanto, que ejecuten determinadas acciones dentro de un plazo dado de tiempo como premisa para el correcto funcionamiento de los planes previstos<sup>12</sup>.

- El pacto medioambiental tiende a promover la colaboración interempresarial ya que la resolución de problemas medioambientales colectivos, y comunes a distintas industrias dentro de una misma zona, favorece la realización de acuerdos entre empresas para la ejecución conjunta de medidas de descontaminación<sup>1</sup>.

- El pacto medioambiental tiene un carácter global, porque recoge un conjunto de medidas que inciden no sólo sobre la corrección de la contaminación atmosférica y de las aguas, sino también sobre la gestión de los residuos generados por actuaciones de descontaminación en los otros medios. El pacto puede incorporar también un enfoque preventivo que favorezca la reducción de la contaminación desde su origen.

- El pacto medioambiental persigue, en último término, la adaptación más rápida y correcta posible de las industrias a las obligaciones medioambientales comunitarias, así como la consecución de estándares medioambientales más estrictos de los exigidos por la legislación vigente.

El resultado de esta política de pactos medioambientales, impulsada por la administración, es todavía incierto ya que la juventud de los mismos no permite disponer todavía de la perspectiva temporal necesaria para realizar análisis sobre su ejecución y cumplimiento. De todos modos, la opinión más generalizada señala que los pactos, en su mayoría, se están desarrollando bien y que su grado de ejecución es satisfactorio (Entrevista A-E-13, 1990; Cuestionario, 1991); existen, sin embargo, y a pesar de este positivo desarrollo global, casos de

incumplimiento o cumplimiento parcial", así como casos en los que la aparición imprevista de problemas dificulta la ejecución del pacto<sup>13</sup>.

Aunque la eficacia de los pactos como instrumento de la política medioambiental esta todavía por determinar, éstos parecen imponerse gradualmente ante la necesidad de acometer la protección del medio ambiente de forma global y mediante la cooperación de los sujetos implicados. Como prueba de esta gradual imposición se puede señalar lo siguiente:

- La favorable disposición de la industria respecto a la realización de pactos medioambientales. En la cumbre que la CEOE celebró en Zaragoza en 1990 se aprobó -en la mesa G referida a medio ambiente- una propuesta que pedía la promoción de los pactos medioambientales con las grandes empresas individuales, así como con las asociaciones territoriales o sectoriales, y con las pequeñas y medianas empresas<sup>16</sup> (CEOE, 1990)<sup>17</sup>.

La petición del PSOE, realizada en las V Jornadas Parlamentarias sobre Naturaleza y Medio Ambiente de 1991, de participación de empresarios y ecologistas en un pacto social ambiental. En estas jornadas se planteó que la resolución de los déficits medioambientales pasaba por la creación de planes nacionales a largo plazo que fueran aceptados por el conjunto de las fuerzas políticas (El País, 31-1-1991).

#### 1.1.1. Resistencias al Cambio del Diseño Estatista.

A pesar de que los pactos medioambientales, que representan hasta el momento el instrumento más avanzado para la resolución de problemas de grave degradación medioambiental, tienden a

imponerse, no puede deducirse todavía que vayan a consolidarse como elemento básico de la política de protección del medio ambiente. Tampoco puede deducirse del nuevo clima de acercamiento entre el gobierno y la industria, promovido de alguna forma por las obligaciones que impone la política medioambiental comunitaria, que se haya producido un cambio en el diseño institucional imperante en este área política. El diseño estatista en España, aunque está sujeto a presiones y pueden experimentar modificaciones como resultado de las mismas, no es probable que cambie drásticamente a corto o a medio plazo; no hay que olvidar que este diseño caracteriza hábitos arraigados de comportamiento político que no son fáciles de erradicar, a pesar de la presión que ciertos factores internacionales ejerzan en esa dirección. La tradición intervencionista y la cerrada naturaleza del aparato público, así como la separación entre el estado y la sociedad y la debilidad del sistema de asociaciones, son rasgos estructurales de la vida política española que se reflejan, con diversos grados, en el área política medioambiental. El intervencionismo estatal y la renuencia al gobierno privado persisten, por ejemplo, en dos hechos recientes de esta política:

- la composición de los órganos que desarrollan el Plan Nacional de Residuos, y

- el intento de la administración de monopolizar la gestión de los residuos industriales en detrimento de la iniciativa privada.

El Plan Nacional de Residuos establece dos órganos para garantizar su desarrollo y buen funcionamiento: el Consejo Rector

y la Comisión de Seguimiento. Ninguno de estos dos órganos contempla algún tipo de representación social, siendo su composición exclusivamente administrativa. El Consejo, que se encarga de racionalizar la concesión de las ayudas previstas en el plan, está constituido por dos representantes del MOPU -que ocupan la presidencia y la vicepresidencia primera-, un representante del MINER -que ocupa la vicepresidencia segunda-, y ocho vocales de diferentes ministerios; dentro de este consejo se pueden constituir, además, comisiones de trabajo con cada CC.AA para armonizar el plan. La Comisión, encargada de la coordinación y armonización de la gestión, se compone de miembros de la administración central y de un representante de cada una de las CC.AAs.

La gestión de los residuos industriales abarca, dentro de uno de sus principales apartados, la formación de empresas encargadas de la ubicación y construcción de plantas de tratamiento para los desechos. Hasta ahora esta tarea ha sido básicamente llevada a cabo por las distintas administraciones, central y autonómicas, mediante la creación de empresas públicas y con el argumento de que la asunción de esta actividad se producía para suplir la falta de iniciativa privada en este campo (Martínez Orgado, 1990; Clemente, 1990). La industria señala, sin embargo, que el gobierno está entorpeciendo los intentos de establecer modelos privados de gestión de los residuos a pesar de que éstos son los que predominan en Europa; en Barcelona, por ejemplo, la decisión sobre una solicitud de gestión privada en esta materia estaría paralizada, mientras que en Andalucía la Agencia de Medio Ambiente señaló a una industria, que pretendía

encargarse de este tema, que tal actividad era competencia de los poderes públicos. Además, y según estas mismas fuentes industriales, no sería cierto que los empresarios se hayan inhibido con respecto a su participación en la creación de sociedades para la gestión de los residuos: en Asturias y Castilla se han contabilizado cinco y tres solicitudes, respectivamente, para crear empresas privadas de gestión de desechos (Entrevista I-E-2, 1990).

Además de la persistencia del intervencionismo estatal en la política medioambiental, este área reproduce la tradicional separación entre los actores públicos y privados reflejada en una desconfianza recíproca que no siempre es fácil de superar. De esta forma, dentro del mundo empresarial se constata en algunas ocasiones una cierta incredulidad ante la veracidad de los intentos de aproximación del gobierno a la industria; después de un largo período de tiempo en el que el gobierno habría ejecutado la política medioambiental de espaldas a la industria, ciertos empresarios señalan que no hay necesidad de establecer comités que institucionalicen los contactos con la administración en esta materia (Entrevista I-E-4, 1990). Por otra parte, tampoco el gobierno otorgaría una confianza total a la industria con respecto a sus intenciones de realizar una política medioambiental seria.

Junto a la injerencia pública y a la desconfianza entre actores públicos y privados, hay un tercer factor que favorece la perdurabilidad del diseño institucional estatista en la política medioambiental: la debilidad de los grupos de interés.

En España, las organizaciones empresariales no gozan todavía de una consolidación plena porque, entre otras razones, el empresario aún no cree en las asociaciones (Entrevista I-E-2, 1990) . Incluso los empresarios que piensan que es necesario disponer de estas organizaciones, prefieren que éstas tengan una estructura laxa, poco centralizada y jerarquizada, y con una capacidad limitada para influir en la administración (Pérez Díaz, 1985) .

Por todo lo anteriormente expuesto se puede afirmar que los elementos que permitirían hablar de un cambio en el diseño institucional estatista no están, todavía, arraigados en la política medioambiental. Estos elementos que pueden resumirse en dos, apoyo institucional al gobierno privado de los asuntos públicos y presencia de un sistema de asociaciones fuertes, están presentes, sin embargo, en el diseño institucional alemán. De todos modos, la presencia de la CE en el escenario de la política de protección del medio ambiente (objeto del siguiente capítulo) no debe ser desdeñada como posible factor de transformación del diseño institucional estatista.

## 1 • 2. El Diseño Corporatista y las Presiones Nacionales: la Sensibilización Medioambiental y el Movimiento Verde.

El diseño institucional de estrecha cooperación entre el gobierno y la industria en la elaboración y ejecución de la política medioambiental es un reflejo de la naturaleza corporatista del sistema político alemán. El corporatismo es el resultado del arraigo del principio de economía social de

mercado, que limita la intervención estatal haciéndola subsidiaria de la iniciativa privada, y del desarrollo histórico del sistema de representación de intereses, que otorga un papel relevante a las asociaciones en las tareas públicas.

A pesar de la larga tradición de cooperación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental, y de la auto-regulación industrial en este área, esta pauta institucional es objeto de una erosión creciente desde comienzos de los años 80. El origen de esta erosión se puede situar en la discusión sobre el déficit de ejecución, que se vincula a los escasos éxitos y pobres resultados conseguidos en este área política.

En 1974 el Consejo de Expertos para Cuestiones Medioambientales introducía un nuevo término en su Dictamen Medioambiental: el déficit de ejecución ("Vollzugsdefizit") en la política de protección del medio ambiente. Este déficit de ejecución caracterizaba una situación de discontinuidad entre la política medioambiental realizable -como conjunto de instrumentos legales y programas, elaborados y aprobados, susceptible de aplicación- y la política realizada en la práctica -como conjunto de instrumentos legales y programas aplicados. Esta discontinuidad había conducido a que, "a pesar de los esfuerzos legislativos, la degradación medioambiental no [hubiera sido] sin embargo reducida en la medida esperada" (Hucke & Ullmann, 1980: p. 105).

El origen del déficit de ejecución se atribuyó, en un principio, al proceso de negociación entre funcionarios regionales y locales y empresarios que predominaba en la fase previa a la ejecución de la política de protección del medio

ambiente (Mayntz et al., 1978) <sup>11s</sup>; este proceso de negociación favorecía una realización a la baja de la política medioambiental, y consolidaba el "inmanente poder diferencial" de la industria en este área (Hucke & Ullmann, 1980) . Posteriormente, la importancia del déficit en esta política fue relativizada y el fenómeno comenzó a ser interpretado de distinta forma. El déficit, para algunos autores, no aludiría solamente a una auténtica deficiencia en el proceso de ejecución sino, básicamente, a una sobreinterpretación de las leyes y a una ausencia de premisas objetivas en el proceso de elaboración de la política (Salzwedel, en: Hartkopf et al., 1986); de esta forma, el déficit no significaría tanto una ausencia o insuficiente ejecución como la existencia de leyes inadecuadas, y excesivamente estrictas, para ser cumplidas (Randelzhofer & Wilke, 1981) . Otros autores vinculaban el déficit a la carencia de recursos -de personal, de equipamiento, y de información- de los funcionarios y, marginalmente, a problemas de organización interna de la administración, como los relativos a la separación entre las tareas generales o legales y las específicas o técnicas, mientras que en otros casos, el déficit se localizaba en la estructura misma de los programas medioambientales (Mayntz et al., 1978; Knöpfel & Weidner, 1986). También había autores que relacionaban el déficit con el papel de los Lander, cuyos intereses financieros -reducción de los gastos administrativos- y económicos -preocupación por la situación industrial de su región- les empujaban, en numerosas ocasiones, a ser socios de los intereses de la industria (Ulrich, 1986) <sup>14</sup>. Por último, se llegó a interpretar de forma positiva el déficit de ejecución al

admitirse que podía significar la corrección de los fallos de una política elaborada erróneamente, así como la inclusión de intereses olvidados durante la formulación de los programas (Mayntz, 1980).

Lo que importa de esta discusión, independientemente de las razones que puedan explicar el déficit, es que el tema de las deficiencias en la ejecución de la política medioambiental, así como de las dificultades para asegurar su control y cumplimiento, habría abierto un debate público sobre los límites del gobierno para dirigir con éxito ciertos temas políticos; los límites de la intervención estatal así como del enfoque regulatorio tradicional de ordenar y controlar ("command and control"), deberían ser superados mediante una aplicación más intensa del gobierno privado de la industria, y del papel de los expertos, en esta política<sup>21</sup>.

A partir de 1978, la industria toma parte en el debate sobre los principios e instrumentos a aplicar en la política medioambiental para superar el déficit de ejecución, pronunciándose a favor de la extensión de la auto-responsabilidad industrial y de la utilización de instrumentos económicos, y en contra del crecimiento de la administración medioambiental (Müller, 1986). La mayor recurrericia al gobierno privado de la industria, así como la limitación en el uso del reglamentismo obligatorio en favor de la voluntariedad de las actuaciones privadas reflejadas en los acuerdos voluntarios no han conducido, sin embargo, a una mejora sustancial de la política medioambiental: no hay ningún indicio, por ejemplo, de que el saneamiento de las aguas haya mejorado a través de la gestión

privada de las asociaciones, mientras que el grado de cumplimiento por la industria de numerosos acuerdos voluntarios es objeto de juicios encontrados (Mayntz, 1978).

Sin entrar a analizar el porqué del relativo fracaso del gobierno de los actores privados en la política medioambiental<sup>21</sup> a pesar de su tradición histórica y éxito en otras áreas políticas, sí cabe señalar que este fracaso, junto a otros factores, facilitó la aparición de dudas sobre la pauta de participación y consulta de los intereses privados industriales en la arena pública. Para muchos analistas, esta pauta aparejaría dos riesgos: el de la selectividad (discriminante) de ciertos grupos sociales en detrimento de otros, y el de la potencial pérdida de autonomía de ciertos departamentos públicos (Mayntz & Scharpf, 1975).

El primer riesgo de selectividad discriminante condujo a una cierta desconfianza con respecto al importante, y casi exclusivo, papel de la industria, y a la estrecha pauta de cooperación entre la misma y el gobierno en la política medioambiental. En relación a la posible pérdida de autonomía de las agencias públicas no se ha utilizado todavía, de forma generalizada, el argumento acerca del control del gobierno por los intereses industriales ("agency capture")<sup>-2</sup>, aunque sí se señala que la influencia de la industria en la política medioambiental es excesiva y debe ser contrarrestada de algún modo.

Las dudas surgidas ante la efectividad del gobierno privado de la industria así como el creciente recelo ante el grado de influencia de la misma en la política medioambiental, se combinan

con el descontento social ante el desarrollo de esta política. Este descontento y la preocupación en aumento por los problemas de la contaminación industrial, se han visto reflejados no sólo en el comportamiento verbal (encuestas) sino también en el comportamiento político (voto) del electorado: en 1983 los verdes entran en el Parlamento (Bundestag) después de una serie de resultados favorables en distintas elecciones regionales y locales.

Durante su primera legislatura en el Congreso (1983-1987) el Partido Verde (die Grünen), así como el movimiento ecologista en general, estaba principalmente dedicado a asuntos no estrictamente relacionados con la política medioambiental de control de la polución; la oposición a las centrales nucleares y al despliegue de misiles absorbía la mayor parte de las energías del movimiento alternativo<sup>21</sup>. En los años 80 una serie de vertidos químicos accidentales al Rín y de escándalos relacionados con el transporte de residuos industriales<sup>24</sup>, llamaron la atención de la población y de los verdes sobre la importancia de los problemas de la contaminación de origen industrial. La atención que se ha concedido a estos problemas desde entonces se refleja en los sucesivos intentos de estos grupos, ajenos al gobierno y a la industria, por introducirse en el cerrado proceso político medioambiental; así, el movimiento verde dedica cada vez mayores recursos al estudio de los temas relacionados con la contaminación para adquirir el "expertise" necesario que permita su participación en los grupos de expertos que elaboran la política de protección del medio ambiente<sup>25</sup>.

Junto al intento de los grupos ecologistas por participar en el proceso político medioambiental, otro de los factores que "amenaza" al diseño institucional corporatista es el reciente cuestionamiento del papel de los expertos y científicos en este área política. La estrecha relación entre la industria y los científicos se ha convertido, sobre todo, en el objeto principal de discusión: un ejemplo de la vinculación entre estos dos grupos se encuentra en el polémico caso del amianto<sup>26</sup>, en el que el Partido Verde interrogó al gobierno sobre las conexiones entre la Oficina Federal de la Salud ("Bundesgesundheitsamt") -agencia pública responsable del caso-, y la Asociación para la Higiene del Agua, Suelo y Aire ("Verein für Wasser, Boden und Lufthygiene") -asociación apoyada por la industria y encargada oficialmente de la realización de informes científicos relacionados con este caso (Bundestag Drucksache 11/5365). Por otro lado, los grupos ecologistas están atrayendo a sus filas a un número creciente de expertos independientes que se sienten frustrados por la lentitud con la que la política medioambiental se está llevando a cabo.

Aunque todas las dinámicas de cambio que ejercen una presión sobre el diseño institucional corporatista en la política medioambiental tienen un origen interno -vinculado a la arraigada conciencia ecológica de la población y a la importancia del movimiento verde-, la CE influirá también de algún modo sobre la cerrada cooperación existente entre el gobierno y la industria. La creciente importancia de la CE así como la realización del mercado único, pueden modificar preceptos básicos de la política

medioambiental -como el principio de cooperación<sup>27</sup>-, y prácticas establecidas dentro de la misma -como los acuerdos voluntarios. El principio de cooperación, plasmado básicamente en una tradición de colaboración entre el gobierno y la industria que excluye otro tipo de participación social, podría ser transformado mediante la apertura de esta cerrada arena política con el objeto de dar entrada a un tercer socio: la Comunidad Europea o, más concretamente, la Comisión. La consecución del mercado único podría, por otro lado, poner trabas al desarrollo de todos aquellos acuerdos voluntarios medioambientales<sup>28</sup> de los que se sospechara que representan un obstáculo a los principios de la libertad de competencia y del libre intercambio de bienes.

#### 1.2.1. Resistencias al Cambio del Diseño Corporatista.

Todas estas presiones sobre el diseño institucional corporatista han causado, y causan, una gran inquietud dentro del sector industrial. La industria no sólo se siente amenazada ante la posibilidad de tener que abrir el proceso de elaboración y de negociación medioambiental al escrutinio público, sino que también está preocupada por las constantes demandas que exigen la restricción de su auto-regulación en esta política. En principio no parece, sin embargo, que estas presiones vayan a afectar sustancialmente al diseño institucional de la política medioambiental, porque la pauta de cooperación entre actores públicos y privados está fuertemente enraizada en el proceso político, y porque las características de este área política hacen prácticamente impensable el planteamiento de una ejecución no cooperativa. De esta forma, y a pesar de que existe una

tendencia hacia la restricción de la auto-regulación industrial a través de un endurecimiento progresivo de la legislación medioambiental -por el cual no sólo se vuelven más exigentes las leyes sino que crece el control del gobierno en detrimento del de la industria-, la ejecución privada de la política medioambiental continúa siendo la pauta dominante; la mayor intervención pública en esta política parece apuntar así a la consolidación del principio de auto-responsabilidad industrial controlada desde fuera<sup>4</sup>. Además, y al tiempo que la legislación medioambiental se reafirma en, y refuerza de diversas formas, el principio de cooperación a través del fomento de las medidas y compromisos voluntarios y del gobierno privado de la industria, diversas declaraciones políticas desarrollan la idea de promover aún más la auto-responsabilidad de la industria en el futuro (Töpfer, en: Chemie, 1988). Todos estos desarrollos hacen muy improbable, por lo tanto, que la relación entre el gobierno y la industria se redefina de una forma más amplia para dar cabida a nuevos actores (Paterson, en: Bulmer (éd.), 1989).

Tampoco la CE ha tenido, hasta ahora, una gran influencia sobre el diseño institucional imperante en la política medioambiental pues Alemania ha sido capaz de preservar los estrechos y, sobre todo, exclusivos y excluyentes vínculos existentes entre el gobierno y la industria. El relativamente escaso influjo de la organización comunitaria se explicaría, además de por la perdurabilidad de los diseños institucionales, por la similitud entre la CE y Alemania en los siguientes temas: las estructuras políticas de decisión, los acuerdos

institucionales, y los estilos políticos (Sbragia, 1991).

Las estructuras políticas de decisión son similares en ambos niveles pues tanto Bruselas como Bonn (o ahora Berlín) tienen una capacidad limitada para hacer cumplir su legislación a los agentes encargados de la ejecución que son, respectivamente, los doce países comunitarios y los once Lander -que, después de la reunificación alemana, han pasado a ser dieciséis-; la semejanza de los acuerdos institucionales se refleja, entre otras cosas, en la relación cooperativa y formal entre las autoridades y la industria que predomina en la CE y en Alemania; finalmente, los estilos políticos comunitario y alemán comparten una preferencia por la discusión política "objetiva", basada en el "expertise", y alejada de las turbulencias de los contextos nacionales.

Las dinámicas de cambio de origen nacional, y también internacional, no sólo han tenido hasta ahora una influencia limitada en el diseño institucional imperante en la política medioambiental, sino que los actores de este área han desarrollado nuevas acciones para reducir su importancia. La industria, por ejemplo, consciente de la preferencia comunitaria por la discusión política "objetiva", ha comenzado a poner en marcha una nueva estrategia para contrarrestar las presiones nacionales en el nivel más "despolitizado y técnico" de la CE; en este sentido, algunas industrias alemanas han establecido ya contactos individuales con las autoridades comunitarias<sup>30</sup>. El cambio hacia la representación individual no implica la incorporación de rasgos pluralistas en el sistema alemán de intermediación de intereses ya que éste sigue caracterizándose

por el predominio de la acción colectiva a través de las asociaciones; de todos modos, lo que sí señala este cambio es que los actores, en este caso la industria, en momentos de cambio, pueden desviarse de sus pautas tradicionales de actuación para conseguir sus objetivos (Grant & Martinelli & Paterson, 1989). En el nivel comunitario, por ejemplo, las empresas promueven el establecimiento de sus propias capacidades políticas porque piensan que la CE se convertirá en un organismo cada vez más importante" en un doble sentido:

- como mecanismo de defensa contra las presiones nacionales, básicamente de los ecologistas, que empujan en la dirección de un cambio en el diseño institucional de la política medioambiental<sup>52</sup>, y

como mecanismo de cambio político para la uniforme aplicación y extensión de la política medioambiental, y plataforma para negociar una postura europea común con respecto, principalmente, a Estados Unidos y Japón<sup>u</sup>.

De esta forma, y a pesar de las dinámicas de cambio fundamentalmente de origen endógeno anteriormente expuestas, las nuevas estrategias de los actores junto a las limitadas posibilidades de cambio radical en la pauta de cooperación entre gobierno e industria, han salvaguardado el diseño institucional corporatista en la política medioambiental. La influencia de la creciente concienciación social por la degradación del medio ambiente no debe, sin embargo, ser relativizada a la hora de explicar posibles cambios en el diseño institucional alemán.

1.3. Los Diseños Institucionales y las Presiones Nacionales:  
Aproximación al Tema de la Conciencia Medioambiental y del  
Movimiento Verde en España y Alemania.

La relación entre el grado de sensibilización social por el medio ambiente y la fuerza y el nivel de implantación de las asociaciones ecologistas, está todavía por determinar. De todos modos, que la conciencia medioambiental preceda al movimiento verde, o que éste origine la preocupación pública por el medio ambiente, no tiene gran importancia ya que ambos fenómenos se refuerzan recíprocamente: la conciencia medioambiental de la población tenderá a reflejarse en apoyo de diverso tipo al movimiento ecologista, mientras que éste extenderá probablemente la sensibilización por el medio ambiente en la sociedad. En última instancia, la conjunción de estos dos fenómenos conduciría a un mismo resultado: el endurecimiento de la política de protección medioambiental así como su definición prioritaria en la agenda pública.

En el caso alemán, el diseño institucional de la política medioambiental podría ser modificado por la arraigada conciencia medioambiental de la población, y la importancia del movimiento verde<sup>34</sup>: "muchas cosas en la política medioambiental han sido realizadas a través de la presión de la opinión pública" (der Rat, 1987). En el caso español, ninguno de estos dos factores ha tenido una gran relevancia en la política medioambiental: la conciencia medioambiental de la sociedad es inferior a la de la mayoría de los europeos", y el movimiento verde está desorganizado y no goza de gran implantación social<sup>6</sup>.

La comparación de estos dos fenómenos en España y Alemania señala su importancia diferencial en cuanto a la influencia que ejercen sobre el desarrollo de la política medioambiental y sobre el cambio de los diseños institucionales en la misma.

### 1.3.1. La Preocupación por el Medio Ambiente en España y Alemania.

Para determinar el grado de conciencia medioambiental de una sociedad se pueden analizar una serie de temas en las encuestas de opinión<sup>7</sup>: el nivel de conocimiento sobre asuntos referidos al medio ambiente, la preocupación y la prioridad otorgadas a la política medioambiental, la disposición a asumir sacrificios de distinto tipo -mayores impuestos, colaboración ciudadana, etc.- que favorezcan el desarrollo de esta política, y el grado de optimismo o pesimismo sobre el estado y la evolución del medio ambiente.

Dentro del tema del nivel de conocimiento sobre asuntos medioambientales, destaca el bajo nivel de información que la población española tiene sobre los mismos; en el informe de la CE de 1986 "Los Europeos y su Medio Ambiente", España, junto con Grecia y Portugal, era el país con un mayor índice de preguntas no contestadas (Braun, 1989). El conocimiento de los españoles sobre la política medioambiental es muy deficiente: en 1986 sólo un 1.3% de los encuestados sabía que el MOPU era el ministerio encargado de esta política, mientras que meramente un 17.5% conocía la introducción del delito ecológico en el código penal (RIMA ne 16, 1980).

En Alemania el grado de conocimiento sobre el medio ambiente es relativamente alto: en el transcurso de un año (de 1970 a 1971) el número de encuestados que podía definir el concepto de medio ambiente aumentó del 41% al 92% (der Rat, 1978) . Este conocimiento se basa en unos medios de comunicación, que informan, cada vez de manera más extensiva e intensiva, sobre el problema de la degradación del entorno<sup>TM</sup>; la preocupación medioambiental de la sociedad procede no tanto de observaciones o de vivencias personales, como de una disposición a aceptar la información de los medios y a elaborarla con posterioridad en reflexión. Aunque al principio la sensibilización sobre este tema era difusa y estaba cargada de emociones, ésta se ha beneficiado progresivamente de una cierta profesionalización y especialización (der Rat, 1987).

Con respecto a la preocupación por el medio ambiente y a la prioridad que se otorga a la política para su protección, la sociedad española ha ido concienciándose con el paso del tiempo del problema de la degradación medioambiental aunque, aún hoy, se sitúa por debajo de la media europea, y no concede todavía una gran relevancia a esta política. En unos estudios realizados a mediados de los años 70, el índice de urgencia del problema de la contaminación era relativamente bajo pues sólo lo señalaba aproximadamente un 25% de los encuestados (Emopública, 1977). En 1980 la preocupación por la polución era todavía escasa, aunque en 1986 ésta había aumentado considerablemente pues la mayoría de los encuestados consideraba importante este problema -a bastante distancia, sin embargo, del paro, y por detrás de la

educación, la cultura, la sanidad, las pensiones y la vivienda (DGMA, 1988). La importancia concedida al medio ambiente no ha dejado sin embargo de crecer en España: entre 1987 y 1989 había un 16% más de gente que pensaba que la protección medioambiental era muy importante (Hofrichter & Karlheinz, 1990).

En Alemania, la prioridad concedida a la política medioambiental ha sido siempre muy acusada; en todas las encuestas más del 90% de la población considera que la protección del medio ambiente es una tarea urgente, sobre todo en los campos de la protección atmosférica y del saneamiento de las aguas (der Rat, 1987); la protección medioambiental y el desarrollo de las energías preceden en importancia a temas como la salud, las escuelas, y la seguridad pública (der Rat, 1987). En 1974, incluso en plena situación de crisis energética y económica, el 80% de los encuestados señalaba el medio ambiente como objetivo prioritario; en 1976, el 70% creía que no se debería ahorrar en esta política (porcentaje superior al 63% que pensaba lo mismo con respecto a las medidas sociales) mientras que, en 1977, esta proporción había aumentado ya al 88% (der Rat, 1978). Además de considerarse que la defensa del medio ambiente es una de las tareas políticas más relevantes de los años 70 y 80, se constata una cada vez mayor disposición a aceptar paro si es por razones de protección medioambiental: en 1974 y 1977 menos de una cuarta parte de los entrevistados rechazaba esta posibilidad y, en 1983, la mayoría de los ciudadanos alemanes no veía como objetivos opuestos la protección medioambiental y la seguridad en el empleo pues a través de la primera se podían conseguir más puestos de trabajo (der Rat, 1978; 1987).

La disposición a asumir comportamientos coherentes con la importancia verbal que se concede al problema medioambiental, así como a realizar sacrificios por el mismo, es relativamente baja en España; el grado de sensibilidad social medioambiental "no va acompañado del correspondiente grado de responsabilidad ante los problemas medioambientales" (Sáenz, en: VV.AA, 1989a: p. 81). En 1986, del 89.1% que opinaba que el estado debería destinar más recursos para la protección del medio ambiente, sólo el 5.2% era favorable a la imposición de nuevos impuestos con este fin (Información Ambiental n° 9, 1986); en 1990 un 51% de los españoles se oponía a aceptar mayores impuestos sobre los coches y la gasolina para hacer frente a los problemas de contaminación (El País, 4-10-1990). El pequeño porcentaje de población que se muestra dispuesto a contribuir individualmente a la solución del problema medioambiental se reproduce, incluso, dentro de uno de los colectivos con mayor conciencia en este tema: los jóvenes<sup>40</sup>. En un análisis de 1988 sobre la participación juvenil en la recuperación selectiva de basuras domésticas se comprobaba que, frente a un 80% de entrevistados que declaraba su interés por el medio ambiente, sólo el 45% tenía en cuenta el envase en la adquisición de un producto mientras el resto aducía razones de comodidad para la compra de envases no retornables (Fernández Serrano, 1988).

Al contrario que en España, la disposición a aceptar inconvenientes en favor de la protección medioambiental es, en Alemania, relativamente alta; muchos ciudadanos se declaran partidarios de pagar más por la adquisición de productos ecológicos, y la proporción de población dispuesta a realizar

sacrificios personales en favor del medio ambiente ha aumentado del 44% en 1970 al 73% en 1977. En 1972, por ejemplo, el 67% de los encuestados se mostraba dispuesto a comprar detergentes ecológicos, aunque fueran más caros que los normales mientras que, en 1984, el 88% aceptaría pagar más para que estos mismos productos no llevaran blanqueantes; en 1972, el 53% era favorable al aumento del precio del agua como contribución a la depuración de las cuencas fluviales; en 1975, el 61% se declaraba a favor de una reducción voluntaria en el uso de energía para la protección medioambiental; y, en 1977, el 82% no se opondría a pagar un depósito por los envases de un sólo uso (der Rat, 1978; 1987). Con respecto al comportamiento medioambientalmente respetuoso se ha comprobado en Alemania que, cuando se proporcionan suficientes incentivos e infraestructuras, la expresión verbal a favor de la conservación del medio ambiente se traduce también en actuación consecuente con la misma<sup>41</sup>. El ámbito en el que este comportamiento ha tenido más éxito es el de recogida selectiva de residuos domésticos: de 1970 a 1981 la reutilización de vidrio se ha multiplicado por doce, la de aluminio ha pasado de 80.000 tn. por año a 200.000, y la de plástico ha aumentado de 150.000 tn. a 400.000; en 1969 se recogía el 77% del aceite usado, mientras que en 1981 se ha llegado al 94%; en 1980 el 40% de las pilas con plomo usadas estaba ya bajo control (der Rat, 1987).

El optimismo con respecto al estado presente y futuro del medio ambiente ha sido, hasta hace poco, predominante en España; aunque en los años 70 la contaminación del aire en las grandes

ciudades habría empeorado para un 60% de los ciudadanos, en 1980 más del 80% de los encuestados se declaraba optimista en cuanto a la resolución de esta polución. Más adelante, en 1986, el 40.8% pensaba, sin embargo, que durante los últimos años el problema de la contaminación no había mejorado nada, o había empeorado, frente al 8.3% que afirmaba que había mejorado mucho o bastante; en esta línea de creciente preocupación por la degradación medioambiental, el 89.1% de los encuestados afirmaba que el estado debería dar más importancia a la prevención de la contaminación y a la regeneración del medio ambiente, otorgando a esta política más recursos económicos (Información Ambiental ne 9, 1986). En 1990, el 86% afirmaba que en España el problema de la contaminación era grave o muy grave; además, el 59% pensaba que el estado no se ocupaba eficazmente del problema<sup>42</sup>, aunque esta situación cambiaría probablemente en el futuro pues un 45% de los ciudadanos asignaba al mundo del año 2000 una mayor sensibilidad por la protección del medio ambiente (El País, 4-10-1990, y 28-12-1990).

En Alemania la negativa valoración sobre el estado del medio ambiente y las pesimistas consideraciones sobre su futura evolución, se reflejan en todas las encuestas. La mayoría de los entrevistados ve las perspectivas del medio ambiente con escepticismo, mientras que los que consideran que su degradación supone una amenaza para la vida misma se han duplicado desde 1970 hasta 1980 (der Rat, 1987) . También predomina una extendida insatisfacción con la política medioambiental del gobierno; en relación con los campos que abarca esta política, en 1986, el 42% señalaba que las medidas más eficaces habían sido las

relacionadas con las emisiones de los automóviles, mientras que el mayor fracaso se vincula a la gestión de los residuos tóxicos industriales (der Rat, 1987). En 1984, muchos encuestados pensaban que las mejores estrategias dentro de la política conservacionista eran el desarrollo tecnológico, y los cambios de los estilos de vida y de las estructuras sociales; mientras los miembros de las asociaciones ecologistas pedían cambios estructurales, los políticos y los empresarios mencionaban el progreso técnico y el económico como los mejores medios para conseguir una buena protección medioambiental. En Alemania existe, a pesar de esta mención al progreso técnico como mecanismo de solución de los problemas de polución, una creciente ambivalencia con respecto a la técnica aunque no hay, todavía, un escepticismo o rechazo generalizado hacia la misma; este recelo afectaría solamente a un 10-20% de los encuestados (der Rat, 1987) .

Si dejamos a un lado la comparación entre España y uno de los países con más alto nivel de sensibilización medioambiental, Alemania, y analizamos en el contexto de la CE el indudable aumento de la conciencia conservacionista en la sociedad española, este aumento debe ser relativizado; actualmente la conciencia medioambiental de los países del sur de Europa - España, Portugal y Grecia- sigue estando por debajo de la media europea<sup>4\*</sup>. En unos estudios realizados en 1988 y 1989, los españoles colocaban, dentro de una lista de prioridades, a la protección del medio ambiente en cuarto lugar frente al segundo lugar que ocupaba para la media europea; en 1986, el 24% de los

españoles, frente al 35% de los europeos, consideraba la protección del medio ambiente como uno de los tres problemas más importantes del momento (Comisión, 1989b) . En 1989, el 74% de los encuestados en España opinaba que la protección medioambiental era una tarea muy importante, porcentaje que era todavía bastante inferior al 89% que se registraba, por ejemplo, en Dinamarca (Hofrichter & Karlheinz, 1990).

### 1.3.2. El Movimiento Verde en España y Alemania.

El movimiento verde abarca una amplia gama de organizaciones que tienen en común el objetivo de la protección del medio ambiente: iniciativas ciudadanas ("Bürgerinitiativen") como parte de los "single-issue movements", organizaciones de vecinos, asociaciones conservacionistas y ecologistas, y partidos verdes.

En España el movimiento verde será analizado a través de la descripción de las asociaciones ecologistas -historia, organización, implantación y relación con la sociedad-, y de la evolución de los partidos verdes. En Alemania se realizará el mismo análisis pero se añadirá una mención a las iniciativas ciudadanas.

En España las asociaciones ecologistas surgieron como parte del movimiento anti-franquista en los últimos años del régimen. Estas asociaciones estuvieron, en un primer momento, fundamentalmente centradas en la oposición a la energía nuclear y en la protesta contra los problemas de contaminación urbana (Woischnik, 1988). A pesar de esta primera dedicación a la ecología política, los objetivos de las asociaciones

medioambientales han sido, básicamente, los de conservación de espacios naturales y de protección de la flora y la fauna; las cuestiones relacionadas con la contaminación industrial, que han predominado en los grupos europeos, fueron relegadas a un segundo término hasta muy recientemente<sup>44</sup> (Varillas: en Aguilar, 1992).

A nivel comparado las asociaciones ecologistas en España son débiles<sup>45</sup>, pues carecen de una mínima estructura organizativa y de unos elementales apoyos sociales que les permitan jugar un cierto papel en la arena política. A diferencia de Europa no hay en el país grupos ecologistas de ámbito nacional y, aunque su número es importante -se calcula que existen entre 300 y 600-, sólo unos 50 están relativamente consolidados en su ámbito territorial y de actuación, mientras que los intentos de coordinación sólo han prosperado en alrededor de 70 (Pastor, 1989); el 80-85% de los pertenecientes a estas asociaciones se concentra en dos organizaciones de ámbito nacional (ADENA y Federación de Amigos de la Tierra) , y en los más importantes grupos regionales. Las organizaciones conservacionistas son, además, relativamente jóvenes: solamente el 28.4% de estos grupos ha sido fundado con anterioridad a 1980 mientras que la mayoría, el 46.3%, se crea entre 1980 y 1985, perteneciendo un 22.4% de estos últimos al período de 1986-1989 (Educación Ambiental, 1990) .

Junto a su juventud, las asociaciones ecologistas han experimentado un relativo estancamiento en los últimos tiempos, ya que el círculo de personas con actividad continua en la protección medioambiental es esencialmente el mismo que hace ocho años; un indicio de este estancamiento podría ser que el número

de solicitudes para subvenciones de actividades medioambientales, planteadas por grupos conservacionistas ante la anterior DGMA del-MOPU, haya disminuido de 111 en el año 1987 a 86 en 1988 (DGMA, 1989) .

La baja relevancia del conservacionismo en la sociedad española se refleja en su escaso éxito a la hora de sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia del problema medioambiental; el crecimiento numérico de estos grupos no ha sido así paralelo al aumento del interés social por estos temas (DGMA, 1985) . Por otro lado, el grado de aceptación social de los movimientos ecologistas se puede calificar como de indiferencia estable, aunque a partir de 1983 el sentimiento de cercanía con respecto a los mismos disminuye o, lo que es lo mismo, la lejanía aumenta (DGMA, 1985) . Junto a la baja implantación social de este movimiento se puede destacar también su deficiente relación con la administración pues, aunque un 13.9% de los miembros de los grupos verdes considera que ésta ha mejorado últimamente, el 11.9% señala que no existe, y la mayoría, el 35.8%, afirma que no hay diálogo con los poderes públicos (Educación Ambiental, 1990) .

Los partidos verdes en España se caracterizan por su dispersión, su falta de unidad y homogeneidad -reflejada en constantes descalificaciones mutuas- y su deficiente estructura organizativa. Todos estos factores se han traducido, para las distintas listas verdes, en una serie de decepcionantes resultados electorales que no parece que vayan a mejorar en el medio plazo<sup>4f1</sup>. Aunque desde las elecciones de 1977<sup>47</sup> ha habido presencia de partidos con diferentes denominaciones

conservacionistas, el primer partido ecologista, reconocido como tal por los partidos ecologistas europeos, se funda en 1984 con el nombre de los Verdes<sup>4s</sup> y celebra su primer congreso un año más tarde. Algunos resultados de este partido son los siguientes: en las elecciones autonómicas de Galicia de 1985 la federación local de los Verdes, en coalición con el Partido Humanista, consigue el 0.6% de los votos; en las elecciones europeas de 1987 el partido consigue 107.000 votos, mientras que en 1989 se pasa a 163.000. En las elecciones generales de 1986 sólo tres federaciones de los Verdes -las de Madrid, Canarias, y el País Valenciano- consiguen presentar candidaturas, aunque en 1991 se alcanza, por primera vez, representación en todas las CC.AA (El País, 31-3-1991).

El origen del movimiento verde en Alemania puede situarse en las asociaciones excursionistas y conservacionistas, relacionadas en algunos casos con el movimiento juvenil romántico, que datan de finales del siglo XIX (Rüdiger, 1988). La relevancia de este movimiento se podría explicar por razones culturales e históricas; "quizá sean los ciudadanos alemanes los que en primer lugar adviertan [el] nuevo contenido ecológico; quizá por tradición romántica y amor a la naturaleza, quizá por haber sido Alemania el país de origen de movimientos sociales tales como la antroposofía o el movimiento naturalista" (Piulats, en: VV.AA., 1989c: p. 34). Dentro de este movimiento destaca el fenómeno de las iniciativas ciudadanas como actuaciones colectivas, de carácter básicamente local o regional, vinculadas a la protesta contra proyectos o decisiones específicas que

afectan al medio ambiente; estas actuaciones no tienen una intención de perdurabilidad o de institucionalización pues suelen terminar con el logro de los objetivos propuestos.

Las iniciativas ciudadanas datan de mediados de los años 60 y no han dejado de crecer en importancia desde entonces: a partir de 1967 se multiplicaron por ocho, y en 1975 se calculaba que su número rondaba las 1.302 -frente a las 733 iniciativas existentes en Bélgica, las 128 en Dinamarca, las 246 en Francia, las 449 en Gran Bretaña, las 51 en Irlanda, las 110 en Italia, las 24 en Luxemburgo, las 260 en Holanda, y las 1.286 en Japón (Janicke, 1978) . En 1972 se crea la Asociación de Iniciativas Ciudadanas para la Protección del Medio Ambiente ("Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz") que agrupa a quince iniciativas, aunque recibe el apoyo aproximado de unas 300 a 1.000 con sus 18.000 miembros individuales (Braun, 1989). Entre 1974 y 1977 se asiste a un fortalecimiento de estas actividades, que se refleja en que a mediados de los años 70 más de la mitad de la población considere que las iniciativas son razonables, mientras que un 34% de encuestados acepte su participación en las mismas. Esta aceptación social se plasma, entre otras cosas, en una mayor disposición del partido gobernante, la coalición SPD-FDP, a incorporar sus temas de discusión en la agenda pública (der Rat, 1978) .

Junto a las iniciativas, las asociaciones ecologistas constituyen otro pilar del movimiento verde alemán. Las asociaciones ecologistas más representativas son: la Liga de la Tierra Alemana ("Deutscher Heimanbund") fundada en 1904, y con unos 500.000 miembros repartidos entre doce asociaciones

247 regionales; la Liga Alemana

de la Protección de la Naturaleza

("Deutscher Naturschutzring") de 1950, con unos tres millones de miembros pertenecientes a cien federaciones y asociaciones, una de las cuales, la Asociación para la protección de las Aves ("Deutscher Bund für Vogelschutz") , data de 1889 y tiene 130.000 miembros; y la Liga del Medio Ambiente y de la Protección de la Naturaleza en Alemania ("Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland") de 1975, y con unos 100.000 miembros. Todas estas asociaciones mantienen relaciones con diversas instituciones, reciben subvenciones del gobierno federal, y han experimentado una creciente profesionalización: los grupos conservacionistas cuentan con la dedicación exclusiva de científicos que elaboran estudios alternativos a los oficiales sobre distintos temas medioambientales (Braun, 1989).

El partido verde en Alemania no sustituye ni a las iniciativas ciudadanas ni a las asociaciones ecologistas, sino que aporte otro apoyo al movimiento alternativo (Siegmann, 1985) . En 1979 se funda el partido verde a nivel federal, después de que distintas listas ecologistas hubieran obtenido ciertos éxitos políticos en distintas elecciones locales. Ya en 1979, el 15% de la población imaginaba que podría votar por el partido verde en las elecciones federales (Noelle-Neumann, 1981); este potencial voto verde se plasma en el mismo año de 1979, y durante los primeros años de la década de los 80, cuando candidatos ecologistas entran por primera vez en distintos parlamentos regionales: 5.4% de voto verde en Bremen en 1979; 5.3% de voto y seis escaños en Baden-Württemberg en 1980; 7.2% de voto y nueve escaños en Berlín en 1981; 8% de voto y nueve escaños en Hesse

en 1982, y 5.9% de voto y siete escaños un año más tarde tras la fracasada coalición del partido verde con el SPD; 6.5% de voto y once escaños en Baja Sajonia en 1982; 7.7% de voto y nueve escaños en Hamburgo en 1982; 5.4% de voto y cinco escaños en Bremen en 1983; 8% de voto y nueve escaños en Baden-Württemberg en 1984; 10.6 de voto en Berlín en 1985; 7.5% de voto en Baviera en 1986; 10.4% de voto en Hamburgo en 1986; 7.1% de voto en Baja Sajonia en 1986; 10.3% de voto en Bremen en 1987; 7% de voto en Hamburgo en 1987; 9.4% de voto en Hesse en 1987; y 5.9% de voto en Renania-Palatinado en 1987 (Langguth, en: Woischnik, 1986; Siegmann, 1985). En las elecciones federales de 1983 el partido verde consigue entrar por primera vez, con 27 diputados, en el Bundestag aumentando su porcentaje de votos, con respecto a 1980, del 1.5% al 5.6%; en las siguientes elecciones federales de 1987 sube de nuevo el porcentaje de votos verdes al 8.2%, lo que se traduce en 44 escaños (Braun, 1989). En las últimas elecciones federales de 1991, sin embargo, el partido verde no consigue repetir su triunfo y queda fuera del Parlamento, tras una campaña electoral marcada por la discusión sobre la reunificación alemana. De todos modos, una serie de éxitos ecologistas en recientes elecciones regionales -como el 8.8% de voto en Hesse en 1991- no permiten hablar de una pérdida de influencia del partido verde en Alemania, a pesar del revés sufrido en las últimas elecciones a nivel nacional (El País, 22-1-1991).

## NOTAS DEL CAPITULO CUARTO

1. Las asociaciones empresariales españolas no son tan poderosas como muchas de las europeas, y tienen dificultades para ejercer un control jerárquico sobre sus miembros: la Federación de Industrias Químicas Españolas (FEIQUE), por ejemplo, no monopoliza, en representación de sus miembros, los contactos con la administración ya que muchos de sus asociados mantienen una relación directa con los funcionarios (Rijnen, 1985). Además, las asociaciones empresariales en España no están consolidadas institucionalmente porque sus contactos con la administración son limitados y se realizan, generalmente, a través de grupos "ad hoc" en los que se tratan problemas específicos.

2. Ante la ausencia de una extendida conciencia medioambiental en la población y de un fuerte movimiento verde, el principal factor que presiona en España para la adopción de una política medioambiental rigurosa es la pertenencia a la CE.

3. Mientras que en la CE predomina una relación cooperativa y de consulta entre las autoridades y la industria, en España no existe una relación de este tipo. Esta situación puede conducir a conflicto ya que las propuestas comunitarias sobre política medioambiental son incompatibles con el diseño institucional del país (Sbragia, 1991).

4. Además, en la CC.AA de Andalucía, la Mesa para la Descontaminación de Huelva -instrucción establecida para resolver el tema del rechazo social a la construcción de un vertedero, en la que participan distintos sectores sociales- se reúne, de forma más o menos periódica, para discutir los problemas medioambientales de la zona y tomar las medidas más apropiadas para su solución (García Prat, 1990; Cuestionario, 1991).

5. Las empresas que han presentado peticiones de ayuda dentro de este apartado del Programa del MINER alcanzan el número de 27, y su volumen de inversión para el período 1990-94 es de 99.190 millones de ptas (MINER, 1991) .

6. Al margen de estas reuniones cabe destacar, como señal del gradual reconocimiento de la importancia del medio ambiente por parte de la industria, la enorme aceptación del programa del MINER. Esta aceptación se refleja en la aprobación de una prórroga para la entrega de solicitudes: aunque la fecha última para la presentación de solicitudes era el 30 de octubre de 1990, a partir del 25 de ese mismo mes la avalancha de proyectos presentados -se pasó de 70 a 900- motivó el alargamiento del plazo hasta el 30 de noviembre.

7. En el polo industrial de Huelva, los planes acordados entre el gobierno regional y las empresas podrían recibir el nombre de pacto medioambiental. Estos planes, elaborados entre actores públicos y privados, tienen un carácter global: medidas de corrección de la contaminación atmosférica y de las aguas, y construcción de un vertedero para eliminar los residuos generados por las anteriores medidas de descontaminación.

8. Ni siquiera en el País Vasco, región donde se han realizado la mayoría de los pactos medioambientales, se maneja una definición homogénea sobre los mismos. El PSE-PSOE que, como partido en un gobierno de coalición, asumió en la última legislatura la gestión de la protección del medio ambiente tampoco define el pacto medioambiental en su programa electoral de 1984; en el apartado 5.5 sobre medio ambiente, hay sólo una referencia a que "la descontaminación y la recuperación de zonas degradadas tienen unos costes que es preciso analizar e integrar con otros sectores en una acción planificada de Gobierno" (Programa Electoral del PSE-PSOE, 1984: p. 48).

9. La definición de pacto medioambiental que se hace desde la propia administración central es amplia, pues abarca el pacto interadministrativo -gobierno central, CC.AA y ayuntamientos- y el pacto entre la administración y los diferentes sectores de la sociedad -partidos, empresas, grupos ecologistas y asociaciones sociales. La definición amplia de pacto incluye el establecimiento de unas reglas mínimas de juego, que se concretarían en la no utilización de la protección medioambiental con fines ajenos a la misma, y en la búsqueda de elementos de acuerdo entre los distintos actores como punto de partida de avances sucesivos en la política del medio ambiente (Entrevista A-E-5, 1990).

Otra acepción del pacto medioambiental es la de búsqueda de consenso institucional y social para la ubicación de plantas de tratamiento y eliminación de los residuos.

10. La comarca del Gran Bilbao es considerada por la CE como una de las zonas más contaminadas de toda Europa. Esta situación ha contribuido, sin duda, al desarrollo por el gobierno vasco de una política de pactos medioambientales con las industrias más contaminantes de la zona.

11. Las actuaciones que, entre 1987 y 1988, se llevaron a cabo en Huelva para corregir los vertidos industriales comenzaron con una serie de procedimientos administrativos de la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía para regularizar la situación de las empresas de la zona. Posteriormente, se establecieron dos tipos de medidas de corrección de la contaminación: medidas internas, a realizar por las empresas, y medidas generales para la construcción de un vertedero, a realizar entre el gobierno y la industria (Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, 1989).

12. La iniciativa del pacto medioambiental parte del gobierno, que organiza reuniones con la industria para que ésta elabore sus propios planes de descontaminación como paso previo a la puesta

en marcha de los planes públicos. En estas reuniones la administración ofrece apoyo técnico y, a veces, subvención económica para la realización de los planes. Estos planes, que son discutidos colectivamente, experimentan distintas modificaciones como, por ejemplo, el establecimiento de plazos más cortos o la fijación de objetivos medioambientales más estrictos hasta que, finalmente, son acordados por las dos partes (Entrevista A-E-13, 1990).

El caso más significativo de ajuste entre planes públicos y privados de descontaminación es el del pacto medioambiental realizado por el gobierno vasco con Altos Hornos de Vizcaya (AHV) y otras industrias de la Comarca del Gran Bilbao. Este pacto, enmarcado en el Plan de Saneamiento del Bajo Nervión-Ibaizábal, tiene dos objetivos principales: la adecuación de los vertidos de una serie de empresas a los requisitos del plan de saneamiento, antes de que éste se pusiera en marcha, y el posterior tratamiento de estos vertidos para conseguir estos objetivos. El Consorcio de Aguas del Gran Bilbao elaboró en 1986 un estudio sobre los vertidos de las industrias del Bajo Nervión-Ibaizábal, en el que se reflejaban las inversiones que cada empresa debía realizar antes de su incorporación a la red de colectores prevista por el plan de saneamiento. Dentro de este plan el gobierno vasco y AHV firmaron un pacto medioambiental, que perseguía que la empresa disminuyera sus emisiones a la atmósfera y sus vertidos al medio acuático (El País, 21-10-1989, y 1-1-1981) .

13. La agrupación de distintas empresas situadas en una misma zona para abordar los comunes problemas medioambientales encuentra uno de sus ejemplos más significativos en la creación, a principios de 1986, de la Asociación de Industrias Químicas y Básicas de Huelva.

14. Un caso de incumplimiento de pacto medioambiental sería el de la empresa Productos Químicos Sevillanos con respecto a los acuerdos realizados con el Ayuntamiento de Getafe, mientras que un caso de incumplimiento parcial, o de cumplimiento incorrecto, sería el de la empresa Aristraín que todavía produce episodios incontrolados de emisiones a la atmósfera a pesar del compromiso suscrito con el ayuntamiento de Madrid para instalar un sistema de depuración de humos (Entrevista A-E-8, 1990).

15. En los casos del Plan de Medidas Urgentes contra la Contaminación Atmosférica y del Plan de Corrección de Vertidos en el polo industrial de Huelva, la oposición social a la construcción de un vertedero industrial que tratara los residuos sólidos generados por las actuaciones de descontaminación, provocó importantes retrasos y complicaciones adicionales en la ejecución del plan. El rechazo al proyecto de instalación de un depósito de seguridad de residuos inertizados impulsó el establecimiento de un foro de diálogo, denominado Mesa para la Descontaminación de Huelva, que se reunió durante dos años presentando proyectos alternativos al vertedero.

16. Hasta ahora el pacto medioambiental se ha llevado a cabo básicamente con empresas grandes, y no se ha aplicado todavía, ni se sabe cómo podría aplicarse, a las PYMEs.

17. También en el Programa de Actuación Ambiental de 1992 de Confebask se recoge la necesidad de colaboración con la administración a través de un pacto global medioambiental que involucre a la empresa, a la administración, y a toda la sociedad (Confebask, 1992).

18. En Alemania los estudios centrados en la ejecución de las políticas públicas comienzan con la llegada al poder en 1969 de la coalición socialista-liberal. Esta coalición inicia su andadura política con un completo programa de reformas que serán, posteriormente, analizadas en su aplicación práctica.

19. En Alemania las empresas grandes mantienen importantes contactos directos con los respectivos gobiernos regionales porque, en el nivel del Land, este tipo de relación es más importante que la acción colectiva a través de las asociaciones (Grant & Martinelli & Paterson, 1989) . Como consecuencia de estos contactos suelen crearse cárteles de expertos, formados por las regiones y las empresas de la zona, que ofrecen un frente común a muchos proyectos medioambientales del gobierno federal. Un ejemplo de este cártel es el del Land de Baviera con la industria papelera de la región (Ulrich, 1986) .

20. Como bien ha señalado la industria, el éxito de la protección medioambiental no se decide en el nivel legislativo sino en el nivel ejecutivo y por los empresarios (BDI, 1990).

21. El relativo fracaso del gobierno privado en la política medioambiental podría ser relacionado con dos factores principales: las características específicas de este área política, y la limitada y desigual aplicación del principio de cooperación en la misma.

La protección medioambiental, área política nueva y de gran relevancia pública, no forma parte de las políticas en las que tradicionalmente se ha aplicado el principio del gobierno privado; la aparición de nuevos problemas puede reducir la cohesión social y la cultura normativa sobre las que se apoya el gobierno de los actores privados y de las asociaciones y explicar, de algún modo, la desigual eficacia del diseño corporatista en esta novedosa área política.

Por otro lado, la laxa aplicación del principio de cooperación - encarnado principalmente en los acuerdos voluntarios- en la política medioambiental, como área todavía dominada por el enfoque regulativo de orden y control, podría explicar los decepcionantes resultados del gobierno privado en la misma. Si esta segunda opción fuera cierta, la intensificación del gobierno de los actores privados podría mejorar la ejecución de esta política. De todos modos, esta segunda interpretación, no explicaría el escaso aprovechamiento que la industria ha hecho de las ofertas del gobierno para suscribir acuerdos voluntarios. Una posible respuesta a esta cuestión sería que la industria está

acostumbrada al enfoque regulativo y sabe explotar sus mecanismos de influencia y poder dentro del mismo, mientras que los enfoques que favorecen el compromiso voluntario así como el uso de instrumentos económicos y fiscales, se ven acompañados por una incertidumbre que no es del gusto de los empresarios (Entrevista A-A-22, 1991).

22. La preocupación acerca del fenómeno de "agency capture" es menos evidente en Europa que en Estados Unidos, pues los que defienden su existencia en aquélla están generalmente circunscritos a sectores radicales dentro del espectro político (Sbragia, 1991). A pesar de que la posibilidad de apropiación por actores privados de organizaciones públicas no sea muy creíble en los países europeos, no hay que olvidar la existencia de organizaciones sociales muy poderosas en el proceso político que parecen reproducir, a veces, este fenómeno: la Asociación Federal de la Industria Alemana (BDI) es, por ejemplo, uno de los más poderosos grupos de interés dentro del país, y dirige el 90% de sus actividades hacia los ministerios (von Beyme, 1986).

23. Hasta mediados de 1984 los temas de trabajo parlamentario del Partido Verde se centraron en defensa y seguridad, y centrales y energía nuclear; dentro del primer rema -legislación militar, comercio de armas, fuerzas armadas y OTAN-, se realizaron 3 proposiciones de ley, 12 interpelaciones, y 41 preguntas, con un total de 56 intervenciones en el Bundestag (Woischnik, 1986).

24. A mediados de los años 80 se produjeron una serie de vertidos contaminantes en distintos ríos alemanes; dentro de los mismos el accidente más importante tuvo lugar en Suiza (Sandez) donde, tras el incendio de una planta química, se vertieron enormes cantidades de productos tóxicos al Rín. Con respecto al problema de los residuos industriales el suceso más importante fue la desaparición, en 1983, de 41 bidones con dioxinas procedentes de Seveso.

25. Como la industria se ve cada vez más sometida a escrutinio público, tendrá que desplegar sus diferentes aptitudes para tomar parte en debates abiertos y no limitarse a su restringido círculo de burócratas con los que comparte una cultura de "expertise" (Grant & Paterson & Whitston, 1988).

26. El amianto es un producto de naturaleza cancerígena que ha sido tradicionalmente utilizado como material de construcción. Tras constatar la naturaleza cancerígena del amianto se llega, en 1982, a un acuerdo voluntario por el cual la industria se compromete a la sustitución gradual de este producto, mientras que el gobierno se abstiene de decretar una orden que obligue a la industria a suprimirlo. Este acuerdo ha estado sometido a numerosas críticas por el movimiento ecologista que ha señalado tanto incumplimientos del mismo por parte de la industria, como connivencias entre ésta y algunas agencias públicas encargadas de investigar las consecuencias del amianto.

27. La capacidad que conserven los países comunitarios para estructurar la protección del medio ambiente alrededor de sus propios, y preferidos, principios nacionales se ha visto reducida con la presencia de la CE. El problema es que, además, la integridad del principio político global "puede ser seriamente dañada si un único elemento cae fuera de la competencia de la autoridad nacional" (Bennet et al., 1989: p. 10).

28. La aplicación de estos acuerdos a nivel comunitario parece bastante improbable debido al difícil control del elevado número de industrias que se verían implicadas. A pesar de esta dificultad, diversos informes encargados por la Comisión han incluido estos acuerdos dentro del apartado de los nuevos instrumentos económicos y fiscales a aplicar en la política medioambiental, y han aconsejado que se analice la posibilidad de utilizarlos por su ventaja y flexibilidad (Commission, DG XI, 1990; CDP, 1991).

29. La Ley para la Protección contra los Productos Peligrosos ("Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen"), o Ley de Productos Químicos de 1980, que parecía a primera vista alejarse del principio de auto-regulación industrial, consagra en realidad la auto-regulación controlada porque la ejecución de la política medioambiental sigue dependiendo básicamente de las empresas. Probablemente, la mayor intervención pública se producirá en campos como el de la protección atmosférica o de las aguas, pero no en el del control de los productos químicos donde las autoridades dependen, en mayor medida, del "expertise" de la industria (Paterson, en: Buimcr (ed.)/ 1989).

30. A finales de los años 80 se asiste en Alemania a una erosión de la confianza de la industria química en su asociación, la Federación de Industrias Químicas (VCI, "Verein der Chemischen Industrie"), porque se considera que ésta ofrece una plataforma demasiado estrecha para resolver las presiones que plantea el problema medioambiental a nivel nacional. En 1986, para contrarrestar en parte esta disminución de su credibilidad, la VCI aprobó un documento con líneas orientativas para el nombramiento de coordinadores europeos en las tres empresas líder dentro de la federación (Grant & Martinelli & Paterson, 1989).

31. La importancia que se adscribe a la CE se refleja en que uno de cada cuatro encuestados dentro de la industria química alemana sugiriera que, a largo plazo, las organizaciones nacionales industriales se convertirían en secciones de la CEFIC (Confederación de Industrias Químicas de la Comunidad Europea) (Grant & Paterson & Whitston, 1988).

32. Las directivas medioambientales suelen ser menos estrictas que las leyes y los reglamentos de este tipo aprobados en Alemania. "Un sistema de formulación [de políticas] en el nivel internacional y de ejecución en el nivel nacional es claramente el mejor diseño para minimizar el impacto de los adversarios medioambientales de la industria ..." (Grant & Paterson & Whitston, 1988: p. 303). En este sentido, el Ministerio de Economía favorece a menudo el uso del contexto comunitario para

acabar con una iniciativa nacional de protección del medio ambiente, o para acordar una directiva medioambiental menos exigente de lo que sería una ley nacional (Bulmer & Paterson, 1987) .

La preferencia de la industria por localizar la formulación de la política medioambiental en el nivel comunitario se complementa, además, con los objetivos de la Comisión relativos a la expansión de sus actividades (Grant & Martinelli & Paterson, 1989) .

33. Durante la discusión de la directiva sobre productos químicos, la Federación de Industrias Químicas en Alemania (VCI) convenció al gobierno para que éste mostrara ante la Comisión su oposición a la regulación estatal de la entrada de nuevos productos químicos en el mercado. Posteriormente la VCI suavizó su postura, aceptando un cierto control público, para responder a la estricta legislación norteamericana y salvaguardar la exportación de estos productos: la auto-regulación de la industria europea no podría haber proporcionado nunca la base de una plataforma de negociación con los norteamericanos (Grant & Paterson & Whitston, 1988) .

34. Estos factores no son los únicos, de tipo endógeno, que pueden influir en la política medioambiental. En Alemania, por ejemplo, los partidos políticos han jugado un papel fundamental en esta política introduciendo la preocupación por el medio ambiente mucho antes de que el tema fuese objeto de preocupación social y tarea del movimiento verde.

35. Las razones que explicarían la baja sensibilización medioambiental de la sociedad española, por no hablar de su prácticamente inexistente comportamiento respetuoso con el medio ambiente, son de muy variado tipo: histórico, político, económico... (Aguilar, 1992). Sin entrar en un análisis pormenorizado de tales razones sí se puede señalar, a título meramente indicativo, la baja proporción de españoles que habitualmente disfruta del campo: estudios realizados a mediados de los años 70 reflejaban que ningún sector de la población "salía al campo", o "iba de excursión", en una proporción superior al 10% (Emopública, 1977). Este bajo porcentaje contrasta con las numerosas asociaciones existentes en Europa, por no hablar de los individuos aislados, que organizan marchas por el campo; en este sentido, son paradigmáticos los clubes excursionistas alemanes ("Wandervereine") .

36. En España las declaraciones verbales de preocupación medioambiental no se transforman en apoyo al movimiento verde. De todos modos, y en términos generales, la expresión verbal a favor del medio ambiente no suele traducirse en comportamientos activos favorables al mismo (Hofrichter & Karlheinz, 1990) .

37. Las encuestas de opinión analizadas ofrecen una información relativamente heterogénea sobre el grado de sensibilización por el medio ambiente en España y Alemania, porque ni los períodos temporales coinciden ni la formulación de las preguntas es idéntica en los dos países. A pesar de ello, estas encuestas

reflejan, con bastante exactitud, el diferente nivel de concienciación medioambiental existente en España y Alemania.

38. El grado de sensibilización medioambiental se relaciona con el nivel de información disponible sobre este tema y con su presentación en los medios de comunicación. En Alemania las noticias sobre medio ambiente en los años 70, se habían triplicado con respecto a los años 60. La prensa, además, siempre ha apoyado los objetivos de protección de la naturaleza contribuyendo a la extensión de la conciencia medioambiental (der Rat, 1978) . En España, la prensa es el medio de comunicación que más se ocupa del tema medioambiental (48% de este tipo de noticias en el medio escrito, frente al 31% en la radio), aunque lo trata de forma marginal: la información sobre el medioambiente aumenta lentamente, del 20.4% en 1980 al 24.6% en 1988 (Braun, 1989). Este bajo nivel de información ha sido explicado por la escasa importancia que la población concede a la protección del medio ambiente, aunque también habría que considerar las serias dificultades que tienen los periodistas para acceder a esta información: el 44% de la misma proviene de asociaciones ecologistas, y el 24% de la administración (Montero: en Aguilar, 1992) .

39. Tal vez esta baja disposición a cooperar, de distinta forma, en la realización de la política medioambiental pueda explicar que un 70% de los españoles declarase en 1980 no confiar en la colaboración voluntaria de los agentes sociales, y afirmase que las medidas dentro de este área política debían tener un carácter obligatorio (BIMA, n^ 16, 1980).

40. Al igual que en Europa, en España la conciencia medioambiental se encuentra más extendida entre los sectores sociales más jóvenes, de mayor nivel cultural y salarial, con residencia urbana, y de ideología izquierdista (Información Ambiental n^ 9, 1986).

41. Aunque las campañas de sensibilización medioambiental son fundamentales a la hora de promover comportamientos respetuosos con el medio ambiente -como se ha reconocido en España al señalarse que la recogida selectiva de residuos domésticos requiere de una labor de mentalización de los ciudadanos-, los incentivos y, sobre todo, las infraestructuras de apoyo a estos comportamientos son cruciales para el éxito de estas actuaciones; en España, por ejemplo, la recogida de vidrio se inicia en 1982 pero cuatro años más tarde tan sólo abarcaba a cerca de diez millones de personas. La tasa de recogida de papel, por otro lado, se ha reducido del 53.5% en 1984 al 44% en 1986 (DGMA, 1987) .

42. Dentro de Europa, los españoles son también los más escépticos con respecto a la actuación de los poderes públicos en la política medioambiental: un 32% de los encuestados, frente a un 18% de media europea, afirma que los poderes públicos no se ocupan de esta área política (Comisión, 1989) .

43. El hecho de que países como Alemania, Dinamarca, y Holanda estén por encima de la media europea con respecto al nivel de conciencia medioambiental, mientras que países como España, Grecia, y Portugal estén por debajo, permitiría hablar de una pauta de mayor y menor sensibilización conservacionista en los países más ricos y más pobres respectivamente. La posible relación entre el nivel de desarrollo económico y el nivel de sensibilización por el medio ambiente se cumpliría, sin embargo, solamente en el caso de los países con bajo nivel de desarrollo ya que otros países de potencial económico importante, como Francia y el Reino Unido, están también por debajo de la media europea en cuanto a su nivel de conciencia medioambiental. El siguiente cuadro expresa esta relación de forma gráfica.

Nivel de Desarrollo Económico y de Conciencia Medioambiental:  
PNB por cabeza a precios Nivel de relevancia de la de  
mercado en 1987 en ECU conciencia medioambiental

Luxemburgo	18,313	Luxemburgo	
Dinamarca	16,606	Dinamarca	por encima de la
Alemania	16,580	Alemania	media europea
Francia	15,951	Holanda	
Reino Unido	15,383		
		Italia	alrededor de la
Holanda	15,258	Bélgica	media europea
Italia	15,242		
Bélgica	14,712	Reino Unido	
Media europea	14,605	Francia	
España	10,807	España	por debajo de la
Irlanda	9,381	Grecia	media europea
Grecia	7,928	Portugal	
Portugal	7.838	Irlanda	

(Fuente: Hofrichter & Karlheinz, 1990: p. 141).

44. En un estudio de 1990 se señala que los tres objetivos básicos del movimiento ecologista en España son la fauna (73.1%), la educación y sensibilización medioambiental (70.1%) , y la flora (67.2%) (Educación Ambiental, 1990).

45. La debilidad de las asociaciones ecologistas en España ha sido explicada mediante dos tipos de razones: razones comunes a todas las asociaciones de esta naturaleza, y razones específicas. Dentro del primer grupo estarían: la falta de madurez política del movimiento alternativo, sus constantes discusiones ideológicas, la democracia de base como pilar organizativo, y la carencia de una estrategia compartida. Dentro del segundo grupo, sólo aplicable al movimiento alternativo en España, estarían: la ausencia de un sentimiento social favorable a la naturaleza, el comparativamente bajo nivel de desarrollo económico del país, la mentalidad individualista y la influencia del anarquismo, la problemática nacionalista y las tendencias descentralizadoras, la ausencia de apoyo científico, el rechazo de las instituciones, y el bajo grado de asociacionismo de la sociedad española (Woischnik, 1986; 1988).

46. Los únicos éxitos electorales de los partidos verdes se han producido en localidades pequeñas afectadas por problemas específicos relacionados con el medio ambiente; en Riaño, por ejemplo, y a raíz de la contestada decisión sobre la construcción de una presa, triunfan dos concejales verdes en las elecciones locales (Woischnik, 1988).

47. En 1977, por ejemplo, el Partido Ecologista Español, de carácter amarillo, conseguía 40.000 votos al Senado, y en 1979, dentro de la Coalición Democrática, un resultado similar. En 1982 el partido V.E.R.D.E. (Vértice Español de Reivindicación y Desarrollo Ecológico), calificado por los ecologistas como montaje de la ultraderecha, obtenía 76.000 votos para el Senado (Costa, 1985; Woischnik, 1986).

48. Los Verdes han conseguido ser el único partido que puede utilizar esta denominación, mientras que los Verdes Ecologistas se han visto obligados por una resolución judicial, a variar su nombre y logotipo (El País, 31-3-1991).

## V. LA POLITICA MEDIOAMBIENTAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA: LA DIALÉCTICA NORTE-SUR.

La CE es una organización internacional con mayor poder y de carácter más complejo que las organizaciones internacionales tradicionales. La CE abarca tres comunidades<sup>1</sup> que tienen poderes legislativos -cedidos por los países comunitarios a cambio de derechos de participación en las mismas-, derechos soberanos y competencias, e instituciones que regulan su funcionamiento. Existen, además, una ley comunitaria, que tiene supremacía sobre las leyes de los estados miembros, y un Tribunal de Justicia Europeo (TJE), que vela por el respeto a esta supremacía. La CE constituye así una nueva forma de relación entre estados sin ser un estado ni tampoco una organización internacional en el sentido clásico. La mejor caracterización de la CE sería entonces la de organización supranacional ya que su estructura es la de una asociación de países sobre los que tiene una autoridad relativa y posee, además, derechos soberanos y un orden legal propio que vincula a los estados miembros (Borchardt, 1990).

La CE no es de todos modos una organización que haya alcanzado su forma final; la Comunidad es una organización en evolución que progresivamente se aleja de su original y teórico carácter supranacional, o confederal como dirían algunos (si es que alguna vez ha tenido tal naturaleza en la práctica), para adoptar un carácter intergubernamental<sup>2</sup>. Esta evolución no estaba contemplada en el diseño inicial sino que

es el resultado de la creciente importancia de los estados miembros en los procesos de negociación<sup>3</sup>, elaboración y aprobación de decisiones dentro de esta organización.

El inspirador de la CE, Jean Monnet, defendía la idea de un organismo federal -limitado a los sectores económicos cubiertos por el Tratado de Roma- que tuviera una Comisión independiente como actor principal<sup>4</sup>. Esta idea desapareció con el proyecto de mercado común de 1957; este proyecto hizo del Consejo, que reúne a los representantes de los estados miembros, el poder decisorio fundamental al tiempo que creaba un parlamento y órganos consultivos, como el Comité Económico y Social, sin poderes reales. Este cambio con respecto al diseño inicial era fácilmente predecible pues figuras políticas de la época, como de Gaulle, venían insistiendo en la idea de una "Europa de Estados" en la que el Consejo fuera la institución predominante donde las soberanías nacionales quedaran protegidas mediante la aplicación del principio de unanimidad en la adopción de decisiones (Hoffmann, 1989). Desde 1957 el Consejo no ha dejado de crecer en importancia consolidando, así, a los estados miembros como los principales actores del escenario comunitario.

1. Origen. Desarrollo y Tendencias de la Política Medioambiental de la Comunidad Europea: la Consolidación de un Área Política.

1.1. El Origen de la Política Medioambiental Comunitaria: los Programas de Acción Medioambiental y la Directiva como Instrumentos de una Nueva Política.

Cuando en 1972 los jefes de estado de la CE deciden en París iniciar una política medioambiental comunitaria, esta política carecía de una base legal en los tratados fundacionales de la Comunidad. La única referencia que se podía utilizar para el desarrollo de esta nueva área política se encontraba en los artículos 100 y 235 del Tratado de Roma de 1957, por el que se constituía la CEE.

Según el artículo 100, el Consejo puede adoptar, de forma unánime y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales de los estados miembros cuando éstas incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común. El artículo 235 se refiere a la posibilidad de que el Consejo, de forma unánime y a propuesta de la Comisión, adopte las disposiciones pertinentes para aprobar una acción cuyo fin es el logro de alguno de los objetivos de la Comunidad, a pesar de que para tal acción no se hayan previsto las potestades necesarias en el tratado.

Junto a estos dos artículos existían también otros apoyos legales en los tratados fundacionales que podían justificar la adopción de una política medioambiental a nivel comunitario:

- en el tratado de la CEE, el preámbulo (los estados miembros deberán perseguir como meta esencial la continua mejora de las condiciones de vida de sus pueblos) y el artículo 2 (la Comunidad promoverá el desarrollo armónico de

las actividades económicas y el aumento del nivel de vida),

- en el tratado de la CECA, el artículo 3 (la Comunidad fomentará una política de aprovechamiento racional de los recursos naturales así como la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores en cada una de las industrias bajo su jurisdicción), y

- en el tratado de Euratom, el artículo 2b (la Comunidad se encargará de la protección de la población y de los trabajadores contra la radiación a través de normas generales de seguridad) (Weber, 1988) .

A pesar de la ausencia de una clara base jurídica que permitiera emprender una política medioambiental a nivel comunitario, los jefes de estado y de gobierno de la CE declaraban en 1972, tras la Conferencia Internacional de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, que la expansión económica no era un fin en sí mismo y encargaban a la Comisión la elaboración de un primer programa de acción medioambiental (PAM). A este primer programa (1973-1977) le siguió un segundo (1977-1981), tercer (1982-1986) y cuarto programas (1987-1992), mientras que el quinto programa se encuentra ahora en preparación dentro de la Comisión.

Los PAM son documentos que contienen líneas políticas de acción que abarcan prácticamente todos los campos de la política medioambiental -contaminación atmosférica, contaminación de las aguas continentales, subterráneas y marinas, contaminación acústica, contaminación por productos químicos, contaminación del suelo, gestión de los residuos,

uso de los recursos naturales, protección de habitats, flora y fauna... La gran variedad de temas que cubren los PAM, junto a la complejidad y lentitud del proceso de negociación en la CE, ha impedido hasta ahora que se haya podido poner en práctica la totalidad de su contenido. Además, muchas propuestas incluidas en los PAM han debido ser posteriormente abandonadas por su difícil practicabilidad, o por la mera oposición de los estados miembros. Todo esto ha conducido a que los PAM sean, generalmente, más ambiciosos que la política medioambiental comunitaria real. Aunque los PAM no tienen efectos legales vinculantes, han conducido a una gran cantidad de actos legislativos (Glaesner, 1988); partiendo de estos programas se ha desarrollado una extensa legislación medioambiental que cuenta ya con más de 200 actos legales repartidos entre, aproximadamente, 140 directivas, 50 decisiones y 20 reglamentos.

Junto a los PAM como documentos programáticos se encuentran las directivas como piezas legales básicas de la política medioambiental comunitaria. Las directivas, que pasan a formar parte de la legislación de los estados miembros, y los PAM están estrechamente relacionados; la mayoría de las directivas medioambientales tiene su origen en los PAM al tiempo que éstos analizan las directivas en vigor para plantear avances, nuevos desarrollos y modificaciones en esta política. Esta relación no implica, sin embargo, que exista simetría entre los dos instrumentos: las directivas pueden ser más ambiciosas e innovadoras que los PAM mientras que éstos, a

su vez, pueden establecer líneas de actuación política que no encuentren plasmación en las directivas.

La directiva ha sido el mecanismo legal elegido para desarrollar la política de protección del medio ambiente en la CE por dos motivos principales:

- La directiva es de obligado cumplimiento en cuanto a sus fines (al igual que el reglamento) y permite, de esta forma, una armonización de la política medioambiental en todos los estados miembros<sup>1</sup>. Esta armonización tendría como objetivo evitar tanto una desigual distribución de los costes relacionados con la protección del medio ambiente entre los distintos países, como una distorsión del principio de libre circulación de mercancías.

- La directiva es discrecional en cuanto a los medios para el cumplimiento de los fines y permite, así, que los estados miembros puedan elegir las estrategias que consideren más adecuadas para la ejecución de los objetivos señalados. Este rasgo de la directiva introduce una cierta flexibilidad en la realización de la política medioambiental y respeta, además, el importante principio de la subsidiariedad que defiende la puesta en práctica de dicha política por el nivel administrativo más adecuado -municipal, regional, nacional, o comunitario.

La mayoría de las medidas adoptadas en el proceso de integración económica para la consecución del mercado común y del respeto a los cuatro principios que le acompañan -libertad de circulación de personas, servicios, mercancías y capital- ha asumido la forma de reglamentos de obligado cumplimiento en

cuanto a medios y a fines. La elección de la directiva como instrumento básico de la política medioambiental se explicaría, en su aspecto de obligado cumplimiento, por las importantes repercusiones económico-comerciales de esta política y, en su aspecto de discrecionalidad, por la necesidad de tolerar, hasta cierto punto, los procesos específicos de ejecución política en los estados miembros. Para ciertos países comunitarios, tradicionalmente comprometidos con una política medioambiental rigurosa a nivel nacional, la directiva aseguraría un cierto grado de homogeneización que disminuiría el riesgo de desventajas competitivas para sus industrias, y satisfaría la voluntad de un electorado preocupado por los temas de contaminación transfronteriza. Por otro lado, y para contentar a otros países que muestran una cierta desconfianza hacia la política medioambiental comunitaria o, al menos, un rechazo a la extensión de esta política en nuevos campos, la directiva permite realizar una política de protección del medio ambiente con estrategias propias y con un grado de flexibilidad que el reglamento no contempla. 1 • 2. La Evolución de la Política

Medioambiental Comunitaria:

las Dos Etapas de un Área Política en Ascenso.

Los cuatro PAM elaborados hasta ahora por la Comisión han servido de guía básica para el desarrollo de la política medioambiental de la CE. El análisis de los sucesivos PAM refleja una evolución en esta política desde posturas que, de forma simplificada, podrían denominarse correctivas y enfocadas principalmente en la armonización de la legislación

medioambiental por sus repercusiones comerciales y económicas, a posturas preventivas y enfocadas en la protección del medio ambiente como bien en si mismo.

El análisis de la política medioambiental comunitaria podría dividirse básicamente en dos etapas:

a) La primera etapa abarcaría la legislación medioambiental aprobada hasta 1981, durante la vigencia del primer y segundo PAM. En esta etapa la política de protección del medio ambiente podría caracterizarse por:

-la preocupación reactiva que persigue corregir, y no prevenir, la contaminación,

-la fijación en el control de sustancias contaminantes aisladas en medios naturales específicos (enfoque vertical),

-la prioridad de los niveles de inmisión, también llamados a veces objetivos de calidad, vinculados principalmente a objetivos de protección de la salud pública, frente a los niveles de emisión, vinculados principalmente a objetivos de prevención de la contaminación y de protección del medio natural,

-la consideración del medio ambiente como un área política independiente del resto de las políticas, y

-la preocupación por las consecuencias económico-comerciales que determinadas actuaciones medioambientales de carácter heterogéneo y aislado podrían traer consigo.

b) La segunda etapa abarcaría la legislación medioambiental aprobada hasta 1992, estando en vigor el tercer y cuarto PAM. El tercer PAM inicia ya un cambio en esta

política que se caracteriza por:

-la preocupación preventiva plasmada, entre otras cosas, en el fomento de las tecnologías limpias y en la búsqueda de la disminución de la contaminación en el origen,

-la atención a los efectos sinérgicos de la contaminación, o análisis de la relación entre distintos contaminantes en distintos medios naturales dentro de una aproximación multimedia (enfoque horizontal),

-el reconocimiento de la importancia de la fijación de niveles de emisión y, más aún, de la combinación de este criterio con el de inmisión,

-la consideración del medio ambiente como un área política que se integra en el resto de las áreas, y

-la preocupación por la protección del medio ambiente independientemente de sus repercusiones económico-comerciales.

#### 1.2.1. La Primera Etapa de la Política Medioambiental Comunitaria.

El análisis que se efectuará a partir de ahora de las distintas etapas de la política medioambiental comunitaria incluye el estudio de las directivas más importantes<sup>6</sup>, la evolución de las prioridades dentro de esta política, y una referencia a las discusiones que han mantenido sobre esta materia los distintos estados miembros de la CE.

La política de control de la contaminación atmosférica.

La política medioambiental comunitaria de protección atmosférica no gozó, en un primer momento, de la misma

prioridad que la política de protección de las aguas continentales. La fijación de niveles de calidad del aire (la primera directiva data de 1980) y de niveles de emisión por industrias (la primera directiva es de 1984) tiene lugar con posterioridad a su aplicación al medio acuático. Si el desarrollo de la política de control de la contaminación de las aguas había sido dificultado por el Reino Unido, que insistía en fijar solamente objetivos de calidad frente a los niveles de emisión comunitarios, en el caso de esta política Alemania fue el país que, en un primer momento, retardó la aprobación de numerosas propuestas de la Comisión por los elevados costes que implicaban para algunas de sus regiones densamente industrializadas.

Las primeras medidas relativas a la contaminación del aire son las que conciernen al control de los estándares de productos como la gasolina y el fuel oil; este control persigue la regulación de las características de estos productos con el objetivo de permitir su libre circulación. Dentro de este grupo de medidas está la DIR 75/716 sobre contenido de azufre de ciertos combustibles líquidos como el gasoil, y la DIR 78/611 sobre contenido de plomo en la gasolina.

Otro tipo de medida dentro de este campo medioambiental es la DIR 80/779 sobre valores límite y valores guía de calidad atmosférica para el dióxido de azufre y las partículas en suspensión. Esta directiva fija niveles de inmisión de obligado cumplimiento para los valores límite, y niveles de

orientación, por ser más restrictivos, para los valores guía. Los estados miembros que no puedan respetar los valores límite en determinadas zonas de su territorio deberán informar a la Comisión y establecer planes para la mejora progresiva de la calidad del aire en dichas zonas.

### **La política de control de la contaminación de las aguas continentales.**

Durante una primera etapa la política medioambiental comunitaria concedió prioridad a la lucha contra la contaminación de las aguas continentales. Esta prioridad era reflejo de una preocupación, compartida por los estados miembros y la Comunidad, ante los problemas de polución y los conflictos de contaminación transfronteriza de los cauces fluviales. El obstáculo más importante en el desarrollo de esta política ha sido la discusión entre el Reino Unido y los demás estados miembros sobre la posibilidad de fijar niveles de emisión comunitarios, al lado de los objetivos de calidad establecidos a nivel nacional, para el control de la contaminación de las aguas. La prioridad de que ha gozado esta política se ha plasmado en una extensa legislación medioambiental que abarca numerosas directivas. Estas directivas podrían agruparse en dos grupos:

- El primer grupo se centraría en una descontaminación según usos del agua. En este caso las directivas adoptan un criterio doble de fijación de objetivos de calidad: según valores imperativos (I) , de obligado cumplimiento para todos los estados miembros, y según valores guía (G) , más estrictos

y de tipo orientativo. Estos objetivos de calidad están ligados a los distintos usos del agua (agua potable DIR 75/440, aguas de baño DIR 76/160, aguas para la vida piscícola DIR 78/659, y aguas para la cría de moluscos DIR 79/923). Estas directivas permiten a los estados miembros determinar las áreas en las que se aplicarán los valores I, aunque se les obliga a elaborar planes y programas de reducción de la contaminación en dichas zonas.

- El segundo grupo se centraría en una descontaminación según sustancias contaminantes. Este grupo abarca la DIR 76/464, y todas las que le siguieron posteriormente, sobre contaminación por sustancias peligrosas vertidas al medio acuático. La DIR 76/464 establece dos listas: la lista negra para sustancias muy peligrosas y la lista gris para sustancias menos peligrosas.

Para la primera lista se admite el llamado "enfoque paralelo" por el que los estados pueden elegir entre determinar niveles de emisión (criterio preferido por la CE) o determinar objetivos de calidad. Este enfoque fue aceptado tras largas disputas pues todos los estados miembros, excepto uno, favorecían la fijación de niveles de emisión homogéneos con el propósito de nivelar los costes medioambientales en los países comunitarios<sup>7</sup>. El vertido de las sustancias de la lista negra, independientemente del criterio elegido para su control, debe estar sujeto a autorización previa. Estos contaminantes serán examinados caso por caso por la Comisión para conseguir su reducción y posterior eliminación según los mejores medios técnicos disponibles y sin incurrir en costes excesivos -de

las 129 sustancias incluidas en la lista negra la Comisión sólo ha podido presentar, hasta ahora, planes para la reducción y eliminación de cuatro o cinco<sup>8</sup>. Las sustancias de esta lista quedarán sujetas en el futuro a límites máximos de emisión que deberán ser respetados por las diferentes actividades industriales. Como ejemplo de directiva que trata del control de vertidos de la lista negra según actividades industriales está la DIR 78/176 sobre control de la contaminación procedente de la industria del dióxido de titanio; esta directiva somete a las industrias de este sector a un régimen de autorización previa en sus vertidos y recomienda a los estados miembros que redacten programas nacionales para la reducción progresiva de su contaminación. Este enfoque sectorial, según actividades industriales, ha encontrado numerosas resistencias entre los estados miembros y, por ello, la Comisión indicó en 1980 que no volvería a adoptar propuestas de este tipo.

Con respecto a la lista gris, el vertido de las sustancias debe recibir también autorización previa y los estados tienen que establecer programas que fijen objetivos de calidad dentro de plazos determinados.

### **La política de control de la contaminación de los residuos industriales.**

La política de gestión de los residuos industriales se inicia casi al mismo tiempo que la política de control de las aguas continentales. A pesar de su temprano comienzo y de la favorable disposición de los estados miembros hacia una política que, en tiempos de crisis energética, debía conducir

al ahorro de recursos naturales mediante el aprovechamiento de los desechos, la gestión de los residuos industriales se caracteriza por ser un campo de escasa actividad legislativa (ralentizada sobre todo desde 1978 hasta 1984). La complejidad de esta política, que se revela en el fenómeno conocido como desplazamiento del problema, junto al estado embrionario de la discusión medioambiental, todavía centrada en la descontaminación por medios naturales aislados con técnicas fundamentalmente curativas ("end-of-pipe technologies"), podrían explicar su insuficiente desarrollo así como su atrasada situación en la mayoría de los países comunitarios. Además, la gestión de los residuos industriales requiere de un enorme gasto público<sup>4</sup> y esto siempre limita el empuje de los estados a la hora de adoptar medidas en este área campo.

Hay dos grupos de directivas dentro de este campo de la política medioambiental: el primer grupo lo componen directivas de carácter general que establecen los principios básicos de control de los residuos, mientras que el segundo grupo reúne directivas referidas al tratamiento de residuos específicos. Dentro del primer grupo la directiva básica es la DIR 75/442 que contiene disposiciones genéricas sobre la gestión de los residuos como la necesidad, en primer lugar, de prevenir su producción, en segundo lugar de reciclarlos y, en último lugar, de eliminarlos de forma que no se ponga en peligro ni la salud humana ni el medio ambiente. Con este fin los estados deben designar a las autoridades que se responsabilicen de estas operaciones y deben elaborar planes de gestión de los residuos. La DIR 78/319, que trata de los

residuos tóxicos y peligrosos, repite asimismo los principios básicos de la directiva anterior. En el segundo grupo se encuentran la DIR 75/439 sobre aceites usados, la DIR 76/403 sobre PCBs (policlorobifenilos) y PCTs (policloroterfenilos), y la DIR 78/176 sobre residuos de la industria del dióxido de titanio. Todas estas directivas persiguen la reducción o, en su caso, el reciclaje y eliminación de estos residuos específicos. También en estos casos los estados deben designar a las autoridades encargadas del control de dichos residuos, y elaborar planes para la gestión y reducción de los mismos.

#### 1.2.2. La Segunda Etapa de la Política Medioambiental Comunitaria. La política de control **de la contaminación atmosférica**

En esta segunda etapa la política comunitaria continúa con las dos líneas de acción anteriores. La primera línea, que se basa en la regulación de los estándares de productos como los combustibles, se ve complementada por las actuaciones tendentes a la reducción progresiva de la contaminación procedente de fuentes móviles para la consecución del polémico coche limpio. Dentro de esta línea de acción cabe destacar la postura de Alemania como país promotor de medidas más estrictas en cuanto a la regulación de combustibles y en cuanto a la introducción de niveles de emisión de gases de vehículos. La segunda línea de acción se basa en la fijación de objetivos de calidad para determinados contaminantes. Además, y como rasgo distintivo esencial de esta etapa, se inician dos nuevos tipos de medidas: medidas sectoriales que

persiguen reducir la contaminación por actividades industriales, y medidas multimedia cuyo objetivo es reducir la polución en distintos medios naturales.

La regulación de los estándares de los combustibles es, en esta segunda etapa de la política medioambiental europea, cada vez más prolija y rigurosa. Como ejemplo de esta regulación están las siguientes directivas: la DIR 87/219 , que reduce el contenido de azufre de los gas oil (que modifica la DIR 75/716); la DIR 85/210 sobre contenido de plomo en las gasolinas e introducción de la gasolina sin plomo (que modifica la DIR 78/611); y la DIR 87/416, que modifica la anterior directiva y permite a los estados miembros prohibir la distribución de gasolina con plomo, bajo ciertos supuestos, siempre que tal medida se justifique por razones de protección de la salud pública o del medio ambiente. Todas estas directivas van acompañadas de una serie de medidas cuyo objetivo es la reducción de la contaminación atmosférica procedente de fuentes móviles y la aproximación a los niveles de emisión imperantes en Estados Unidos y Japón, a través no sólo de la introducción y uso obligatorio de la gasolina sin plomo sino también de la aplicación del catalizador de tres vías para coches grandes. Esta actuación ha estado marcado por continuas polémicas entre los países que apoyaban medidas más estrictas (Alemania, Holanda y Dinanamrca), y los países que deseaban medidas menos rigurosas (Reino Unido, Francia e Italia).

Dentro del grupo de directivas que fijan objetivos de calidad para determinados contaminantes están la DIR 82/884,

que establece un único nivel de calidad para el plomo, y la DIR 85/210 con dos niveles de calidad para el dióxido de nitrógeno, valores límite de obligado cumplimiento y valores guía de valor orientativo. Ambas directivas indican que los estados miembros podrán adoptar niveles más estrictos que los señalados y que, en caso de que en determinadas zonas se sobrepasen los niveles exigidos, se deberán elaborar planes para la mejora gradual de la calidad atmosférica.

La nueva orientación de la política atmosférica comunitaria la representa la DIR 84/360 que regula la contaminación procedente de plantas industriales. Esta directiva establece que toda nueva industria necesita de una autorización previa para su instalación, y marca una distinción entre industria nueva y antigua: la primera deberá utilizar la mejor tecnología disponible, aunque sin incurrir en costes excesivos, para respetar los objetivos de calidad y/o niveles de emisión establecidos, mientras que las industrias que operan desde antes del 1-7-1987 deberán adaptarse gradualmente a la mejor tecnología disponible. La DIR 88/609 sobre limitación de emisiones procedentes de grandes instalaciones de combustión supone la primera plasmación concreta de la anterior directiva, y establece un sistema homogéneo de niveles de emisión para plantas nuevas que se irá haciendo más estricto con el paso del tiempo; las plantas antiguas, por su parte, deberán reducir las emisiones mediante el cumplimiento de planes en plazos determinados. Esta directiva ha permitido ciertas excepciones en su aplicación y así España consiguió, por ejemplo, una derogación

temporal con respecto al objetivo de reducción de emisiones debido a su situación energética de predominio de combustible sólido con alto contenido en azufre; de esta forma, este país no tendrá que reducir el porcentaje de sus emisiones de dióxido de azufre en 1993 con respecto a 1980 (frente a una reducción del 40% en Alemania), reducirá el mismo en un 24% en 1998 (frente al 60% en Alemania) , y lo hará en un 37% en el año 2003 (frente al 70% en Alemania) (Johnson & Corcelle, 1989) .

La aproximación multimedia se encuentra en la DIR 87/217 sobre contaminación producida por el asbesto en el aire, agua y suelo. Esta directiva establece valores límite de emisión y medidas referentes al uso de este producto en las fases de producción, transformado, transporte y eliminación.

La política de control **de la contaminación de las aguas continentales.**

El conflicto existente entre el Reino Unido y los demás estados miembros sobre la aplicación de niveles de emisión homogéneos o el establecimiento de objetivos de calidad, reaparece en esta segunda fase cuando se aprueban una serie de directivas que regulan determinadas sustancias contenidas en la lista negra de la DIR 76/464. Estas directivas son: la DIR 82/176 sobre vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos; la DIR 83/513 sobre vertidos de cadmio; la DIR 84/156 sobre vertidos de mercurio de sectores ajenos al de la electrólisis; la DIR 84/491 sobre vertidos de hexaclorociclohexano; la DIR 86/280 sobre vertidos de tetraclorido, ddt y pentaclorof enol ; y la DIR 88/347 sobre

vertidos de pesticidas (entre otros el aldrín, dieldrín, y endrín). En estas directivas se vuelve a adoptar una solución intermedia que posibilita la elección entre la fijación de niveles de emisión y la de objetivos de calidad. Por otro lado, en el caso de que alguna de las sustancias incluida en las directivas sea producida por plantas industriales nuevas, los estados miembros sólo concederán autorizaciones de vertido si las industrias aplican los mejores medios técnicos disponibles para la eliminación o prevención de la contaminación.

Una nueva línea de acción iniciada por la Comisión en este campo medioambiental consiste en el control de las sustancias contenidas en la lista gris de la DIR 76/464. Estas sustancias no eran objetivo prioritario de la política comunitaria de control de las aguas por su menor grado de toxicidad y, así, la anterior directiva simplemente establecía que los estados miembros debían elaborar programas de reducción de la contaminación para estos vertidos. La escasa importancia que los distintos países conceden a estos programas<sup>10</sup> ha motivado que un proyecto de directiva sobre los vertidos de cromo, presentado por la Comisión en 1986, no haya sido todavía aprobado por el Consejo.

El control de la contaminación de las aguas ha seguido hasta aquí tres orientaciones básicas: objetivos de calidad según el uso del agua, niveles de emisión y objetivos de calidad según la sustancia vertida, y autorización previa y programas de reducción de la contaminación según actividades industriales. Las nuevas tendencias que aparecen ya, o se

vislumbran, en este segundo período son las siguientes:

- la adopción de un enfoque multimedia, que no se ciñe a la contaminación en un sólo medio natural, en la segunda directiva sobre vertidos de la industria del dióxido de titanio (DIR 82/883),

- la continuación del enfoque sectorial por actividades industriales, o "source-oriented approach", presente en el cuarto PAM, y

- el control de nuevas formas de polución como en la directiva recientemente aprobada sobre la contaminación por nitratos procedentes de la actividad agrícola.

La política de control de la contaminación de los residuos industriales.

La segunda etapa de la política comunitaria sobre residuos industriales se caracteriza por una sensación de lentitud y falta de rigor en las actuaciones realizadas en este campo. Esta situación se agrava con el descubrimiento de una serie de escándalos relacionados con el transporte transfronterizo de residuos; por ello, en esta etapa se enfatiza el control del movimiento de los desechos (DIR 84/631 sobre seguimiento y control de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, y Decisión 90/170 sobre aceptación comunitaria de una recomendación de la OCDE en este tema) . Otro énfasis de esta etapa es el fomento de tecnologías limpias que permitan reducir la cantidad de desechos (Reglamento 84/1872). Asimismo, se continúa con la línea anterior de regulación específica de determinados residuos, y comienza el control de residuos provenientes de actividades no

estrictamente industriales.

Dentro de la regulación de residuos específicos está la DIR 85/339 sobre envases para alimentos líquidos. Según esta directiva los estados miembros deberán redactar planes para reducir la cantidad de envases y lograr una serie de objetivos; estos objetivos podrán ser alcanzados con medios legislativos (mecanismos obligatorios) o con acuerdos entre las partes implicadas (mecanismos voluntarios). En 1988 países como Alemania habían escogido medidas voluntarias para la ejecución de esta directiva, mientras que países como España no dejaban claro si los objetivos serían perseguidos mediante medidas obligatorias o voluntarias (Johnson & Corcelle, 1989).

El problema de la generación de residuos de actividades no industriales proviene básicamente de la agricultura: la DIR 86/278, que persigue la protección del suelo cuando se utilizan los lodos de depuradoras para usos agrícolas, marca una nueva línea de preocupación medioambiental en la CE.

### 1.3. El Acta Única Europea. Reforzamiento y Nuevas Tendencias en la Política Medioambiental Comunitaria: la Tercera Etapa de un Área Política Consolidada.

#### 1.3.1. El Acta Única Europea y la Política Medioambiental Comunitaria.

El AUE ha supuesto la reforma institucional más importante para la CE desde su fundación en los años 50. El AUE, además de haber proporcionado un reconocimiento legal

explícito a la política medioambiental comunitaria<sup>11</sup>, ha reformado el diseño institucional de la CE otorgando, entre otras cosas, un mayor peso al Parlamento y modificando el proceso de toma de decisiones en el Consejo al ampliar los supuestos de aplicación del principio mayoritario.

La aprobación de este texto en 1986 ha sido una sorpresa para la mayoría de los estudiosos de la Comunidad pues se ha producido en un momento en el que el discurso predominante era el de "euroesclerosis" y "europesimismo". El hecho de que hayan sido los estados miembros los últimos artífices del AUE, a pesar de que este documento implica una cierta pérdida su de poder, no deja de ser paradójico. La explicación de esta aparente paradoja podría encontrarse en la progresiva incapacidad de los estados para conseguir, de forma aislada, sus objetivos políticos, así como en el reto que para Europa representa el potencial comercial norteamericano y, cada vez más, japonés. Estos factores habrían contribuido, de alguna forma, al relanzamiento de la idea comunitaria<sup>12</sup> y del objetivo del mercado único<sup>n</sup> así como, consecuentemente, a la reforma institucional encarnada en el AUE (Keohane & Hoffmann, 1989) .

La elaboración del AUE ha venido ligada indudablemente al nuevo impulso que ha experimentado la idea de la realización del mercado único europeo. En la reunión que el Consejo Europeo mantiene en Milán en 1985 se aprobó el famoso Informe Blanco ("White Paper"), preparado por la Comisión sobre el desarrollo del mercado común, al mismo tiempo que se aceptaba

la reforma institucional que conduciría al AUE. El AUE, en este sentido, debía servir para facilitar la toma de decisiones conducentes a la consecución de un mercado único<sup>14</sup> que se presentaba no solamente como inevitable, ante el avance de otras potencias económicas mundiales, sino como altamente beneficioso para todos los países comunitarios: en este sentido el informe Cecchini estimaba que, como consecuencia del mercado común, el PIB de la CE crecería entre 4.25 y 6.50 (Task Force, 1990).

Además del empuje que el mercado único recibiría con el AUE, este documento introducía de iure la protección medioambiental como objetivo político comunitario al incluir un título VII sobre medio ambiente en los tratados fundacionales de la CE.

Dentro de este título el artículo 130 R enumera los objetivos medioambientales de la CE -conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud humana; y garantizar un uso prudente y racional de los recursos naturales-, y resalta como principios que deben informar la política medioambiental comunitaria los de acción preventiva, contaminador-pagador, integración de esta política en todas las demás áreas políticas de la CE, y subsidiariedad. Con respecto a la forma de adopción de decisiones el mecanismo de aprobación por mayoría sigue siendo la excepción, a no ser que la medida medioambiental en cuestión afecte a la realización del mercado único, caso en el que se aplica el art. 100 A que establece la decisión por

mayoría<sup>15</sup>. La regla general en la política de protección del medio ambiente señala, sin embargo, que el Consejo determinará por unanimidad las acciones que deban emprenderse y determinará, también por unanimidad, las cuestiones que deban decidirse por mayoría cualificada (art. 130 S). Con la intención de impedir que el principio de unanimidad sea utilizado para bloquear propuestas medioambientales avanzadas, las medidas adoptadas bajo este principio no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada estado miembro, de medidas de protección del medio ambiente más rigurosas (art. 130 T) . Esta posibilidad de mayor rigor en la adopción de medidas medioambientales se complementa con el art. 100 A. 3 que señala que la Comisión, en sus propuestas referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de medio ambiente, se basará en un nivel de protección elevado<sup>16</sup>. Este alto nivel de protección fue considerado, de todos modos, insuficiente por países como Alemania y Dinamarca que presionaron para que se incluyera el art. 100 A. 4; según este artículo los estados miembros, tras la adopción por el Consejo de una medida de armonización por mayoría cualificada, pueden aplicar sus disposiciones nacionales si lo justifica alguna de las exigencias relativa a la protección del medio ambiente. Esta aplicación debe ser confirmada por la Comisión tras comprobar que no se trata de una discriminación arbitraria, o de una restricción encubierta al comercio (Kramer, 1988).

La necesidad de analizar si las disposiciones nacionales rigurosas referidas al medio ambiente persiguen realmente la

protección medioambiental y no estrategias proteccionistas camufladas, resalta las claras consecuencias económico-comerciales que esta política conlleva. El estrecho vínculo entre la política del medio ambiente y la realización del mercado único no permite decidir a priori si ciertas medidas con repercusión medioambiental afectarán al mercado único y serán, por lo tanto, decididas por mayoría (art. 100 A) , o si serán consideradas como propias de la política medioambiental y decididas por unanimidad (art. 130.S). El nuevo escenario que el AUE abre para esta política comunitaria es incierto; no hay acuerdo sobre si el AUE será beneficiosa o no para el desarrollo de la política de protección del medio ambiente de la CE. La primacía otorgada a las medidas que conducen al mercado único y se deciden por mayoría choca, todavía, con la precaución con la que se aborda el tema medioambiental que sigue aún sujeto, con ciertas excepciones, al principio de unanimidad. Como la realización del mercado único supondrá, entre otras cosas, un aumento de la inversión en obras públicas e infraestructuras de todo tipo para favorecer la libre circulación de los cuatro bienes básicos del mercado único -personas, capital, servicios y mercancías-, el reto medioambiental aumentará inevitablemente<sup>17</sup>; la aceleración de la degradación del medio ambiente será enorme si no se toman medidas que integren de forma efectiva este área política en todas las demás políticas comunitarias.

1.3.2. El Reforzamiento de la Política Medioambiental Comunitaria.

A pesar de que el escenario político medioambiental tras la aprobación del AUE se caracteriza por la incertidumbre, se puede aventurar que existe una clara voluntad de impulsar la política de protección del medio ambiente comunitaria a la vista de ciertos sucesos acaecidos recientemente dentro de la CE<sup>1\*</sup>. Como muestra de esta voluntad política pueden señalarse:

a) el papel del TJE en una serie de sentencias que han abordado el tema medioambiental,

b) las propuestas de modificación de los tratados fundacionales para incluir nuevos conceptos de interés medioambiental, y

c) la declaración sobre el medio ambiente de los jefes de estado y gobierno comunitarios reunidos en Dublin en 1990.

a) El TJE ha declarado en una serie de sentencias que la protección del medio ambiente es uno de los objetivos esenciales de la CE y que tal objetivo puede justificar restricciones de los principios fundamentales de la ley comunitaria. Uno de los primeros casos en los que el TJE resolvió una disputa legal reforzando la importancia del medio ambiente, en detrimento de otros principios comunitarios, fue el referido a la DIR 75/439 sobre aceites usados; en este caso, el Tribunal señaló que la libertad de comercio estaba sujeta a ciertos límites, como los que se deducían de la obligación de protección medioambiental, que se justificaban

por ser objetivos de interés general (Kramer, 1988). En el caso de las botellas danesas el TJE aceptó el sistema de depósito y retorno de envases de Dinamarca, desestimando así la denuncia de la Comisión, porque la protección del medio ambiente era un requerimiento obligatorio que podía limitar la aplicación del art. 30 del Tratado de Roma sobre la libre circulación de mercancías; además, se argumentó que las restricciones que el sistema danés imponía al libre movimiento de bienes no eran desproporcionadas con respecto al objetivo de protección medioambiental<sup>19</sup>.

b) Otro suceso que demuestra el reforzamiento de la política medioambiental comunitaria es la propuesta de incluir una serie de principios referidos al medio ambiente en una próxima modificación de los tratados fundacionales. Esta propuesta se relaciona con iniciativas comunitarias anteriores que habían analizado la problemática medioambiental dentro de la CE. Una de estas iniciativas parte de los ministros de medio ambiente de los estados miembros que, siguiendo el ejemplo del Informe Cecchini que había investigado las consecuencias de la realización del mercado único desde un punto de vista económico, pidieron a la Comisión en 1988 que examinara las repercusiones medioambientales de la creación del mercado único. Con este objetivo la Comisión organizó un grupo de expertos ("task force") que produjo un informe en 1990. En este informe se recomendaba, entre otras cosas, lo siguiente: la inclusión del punto de vista medioambiental en las medidas conducentes al mercado único; el refuerzo de las

posibilidades comunitarias de control del estado del medio ambiente en los países miembros; y la aplicación de instrumentos económicos en la política medioambiental (Task Force, 1990).

Este informe sirvió como punto de partida de un mandato que recibió la Célula de Prospectiva (CDP) -organismo ligado directamente al Presidente de la Comisión- para analizar el concepto de crecimiento sostenible<sup>20</sup> y la posibilidad de armonización entre crecimiento económico y protección medioambiental (Entrevista A-CE-33, 1991). Este organismo realizó un trabajo cuya principal conclusión establecía que el crecimiento económico era una condición necesaria, pero no suficiente, para crear una economía medioambiental sostenible ("environmental sustainable economy") siempre que éste se basara en un concepto cualitativo del crecimiento. En este trabajo también se resaltaban los efectos positivos de una política medioambiental preventiva, pues el olvido de estas medidas durante los períodos de crecimiento económico implicaba inversiones mucho más costosas posteriormente; además, la evidencia señalaba que los costes anuales debidos a la degradación medioambiental eran mucho mayores -hasta un 10% del PIB- de los previstos. Por último, y con respecto al controvertido tema del mecanismo para la toma de decisiones en la política medioambiental, el estudio propugnaba la aplicación del voto por mayoría para todo lo relacionado con el medio ambiente (CDP, 1991) .

En 1991, tras la elaboración del informe, se propusieron una serie de enmiendas a los tratados fundacionales que, entre

otros aspectos, incluían: una declaración sobre el crecimiento sostenible como uno de los objetivos de la unión europea (a incluir en el preámbulo, artículos 2 o 3 del tratado) ; una referencia al compromiso intergeneracional ("intergenerational equity") como obligación de las generaciones presentes de legar un medio ambiente limpio a las generaciones futuras; la adopción de decisiones en materia medioambiental por mayoría cualificada y bajo el procedimiento de co-decisión entre el Parlamento y el Consejo (reforma del artículo 130 S) ; y el reforzamiento del enunciado sobre la integración de la protección medioambiental en otras áreas políticas comunitarias (reforma del artículo 130 R (2) (Commission of the EC, Forward Studies Unit, 1991; Herce, 1991)).

c) Las ideas anteriores se encuentran, a su vez, en la Declaración del Imperativo Medioambiental resultado de la cumbre de Dublin celebrada en 1990 con la asistencia de los jefes de estado y de gobierno comunitarios. En esta declaración se señala la urgente necesidad de adoptar una aproximación más sistemática en la gestión medioambiental, acelerar el proceso de la toma de decisiones vinculadas a la legislación de protección del medio ambiente, y reforzar la ejecución y el control de las medidas en este área política. La política medioambiental comunitaria, según la declaración de Dublin, debe desarrollarse de forma coordinada "sobre los principios de un desarrollo sostenible y una actuación preventiva y precautoria", y tener en cuenta la necesaria solidaridad intergeneracional (en: Herce, 1991: p. 9). Por

otro lado, se insiste en la necesidad de complementar el tradicional principio regulatorio de ordenar y controlar ("command and control"), imperante en esta política, con nuevos instrumentos de tipo económicos y fiscal.

Teniendo en cuenta todos estos factores podría hablarse de una tercera etapa en la política medioambiental comunitaria. Esta etapa, que coincidiría con la redacción del quinto PAM, se caracterizaría básicamente por la definitiva consolidación de la política medioambiental, que se situaría en pie de igualdad con respecto a las políticas tradicionales de la CE centradas en los aspectos económicos y comerciales.

### 1.3.3. Las Nuevas Tendencias en la Política Medioambiental Comunitaria.

Junto al reforzamiento de la política medioambiental comunitaria habría también que considerar en esta tercera etapa una serie de tendencias en este área política:

- la existencia de un empuje imparable hacia la adopción de instrumentos económicos y fiscales para la gestión del medio ambiente,

la cada vez más visible vinculación entre política medioambiental y políticas económicas y comerciales, y

la consolidación del medio ambiente como elemento imprescindible, y al mismo tiempo conflictivo, de cualquier discusión política comunitaria y la relevancia, por lo tanto, del problema de la financiación de la política medioambiental.

La política medioambiental comunitaria se ha regido

básicamente por el tradicional principio regulatorio de orden y control ("command and control"<sup>11</sup>); este principio se refleja en una legislación medioambiental que impone a los estados miembros una serie de objetivos cuyo cumplimiento es controlado por la Comisión. En caso de que los objetivos no sean cumplidos, la Comisión realiza los trámites necesarios para obligar a los países afectados a llevarlos a cabo. El último paso en este proceso de control en la ejecución de la legislación medioambiental es la denuncia del estado miembro ante el TJE, que tiene un poder de sanción indirecta a través de la publicidad que concede a sus resoluciones. De esta forma, la política medioambiental se lleva a cabo bajo la forma tradicional de legislación de obligado cumplimiento, control sobre su ejecución, y sanción en caso de incumplimiento.

El anterior mecanismo no ha producido, hasta ahora, los resultados esperados pues los estados miembros raramente cumplen la legislación medioambiental de forma satisfactoria, como lo demuestra el crecimiento del número de denuncias presentadas ante el TJE. Para intentar paliar los decepcionantes resultados de esta política se persigue, cada vez con más fuerza, combinar el tradicional principio de ordenar y controlar con la aplicación de instrumentos económicos y fiscales<sup>21</sup>. Los defensores de este nuevo enfoque -básicamente los economistas medioambientales de la Comisión- señalan que estos instrumentos permiten conseguir los mismos resultados, si no mejores, que la legislación actual con menores costes y mayores incentivos, pues

introducen estrategias flexibles y diferenciadas según la situación específica de los contaminadores; de esta forma, los objetivos medioambientales no se imponen de forma rígida y uniforme porque los agentes pueden elegir las medidas a adoptar en una situación en la que, de forma simplificada, se incentiva la reducción de la contaminación mediante impuestos ecológicos que gravan al más contaminante, o mediante beneficios fiscales que favorecen al que menos contamina.

Los instrumentos económico-fiscales, aunque ya han sido aplicados en distintos países con resultados globalmente satisfactorios, siguen siendo escasos en la política medioambiental de la CE; uno de los raros casos de utilización de tales instrumentos a nivel comunitario es el de la DIR 75/439 sobre aceites usados, que introduce incentivos económicos para los responsables de la gestión de este residuo.

El lento avance de los instrumentos económicos y fiscales en la política comunitaria podría explicarse, básicamente, por las dificultades que se encuentran a la hora de acordar su homogénea aplicación en todos los países miembros. Al mismo tiempo la CE, como juega un papel armonizador de aproximación de las políticas de protección del medio ambiente, dificulta la implantación de estos instrumentos ya que restringe la libertad de actuación política de los países comunitarios y controla que los nuevos mecanismos medioambientales no conduzcan a distorsiones de la competencia intracomunitaria. En algunos casos la CE ha permitido, sin embargo, la aplicación de instrumentos de tipo económico en determinados

países; Alemania y Holanda consiguieron, por ejemplo, el permiso del Consejo para otorgar incentivos fiscales a los consumidores que quisieran adquirir vehículos limpios durante el período que precedía a la entrada en vigor de los nuevos estándares comunitarios de emisión (Johnson & Corcelle, 1989).

A pesar del escaso desarrollo de los instrumentos económicos en la política medioambiental de la CE, se ha aprobado recientemente, tras el Consejo de Dublin, un nuevo enfoque que combina estos instrumentos con la legislación tradicional. Este enfoque persigue un elevado y obligatorio nivel de protección medioambiental en todos los estados miembros permitiendo, al mismo tiempo, un segundo nivel facultativo, más exigente en la protección medioambiental, que puede ser alcanzado mediante instrumentos económicos y fiscales (Entrevista A-CE-25, 1991). La aprobación de este nuevo enfoque, que introduce dos velocidades en la política medioambiental comunitaria -una de obligado cumplimiento, y otra facultativa para los países que desean una protección del medio ambiente más exigente- podría plantear, sin embargo, problemas de distorsión comercial en la CE.

La estrecha relación entre la política medioambiental y la política económica y comercial fue una de las razones del desarrollo de la primera a nivel comunitario; en el momento inicial la legislación referente al medio ambiente perseguía, principalmente, una armonización de los productos con efectos sobre el entorno que permitiera su libre circulación dentro

del mercado común, y la igualación de los costes de descontaminación en los distintos estados miembros. El hecho de que la evolución posterior de esta política se haya orientado cada vez más a la protección del medio ambiente como bien en sí mismo, independientemente de sus repercusiones económico-comerciales, no implica que las consideraciones materiales hayan dejado de estar presentes en la discusión. Es más, estas consideraciones se han reforzado recientemente debido a dos hechos: el relanzamiento del objetivo político de consecución del mercado único, y el progresivo encarecimiento de la política medioambiental como resultado de su mayor rigor y de la ampliación de sus objetivos.

El medio ambiente forma parte ya de prácticamente toda política comunitaria y es objeto de discusión y conflicto frecuente en el Consejo. De esta forma, la política medioambiental puede llegar a convertirse, si no lo ha hecho ya, en un elemento de intercambio ("trade-off") en la negociación política: ayuda económica de los países comunitarios del norte a los del sur a cambio de que estos últimos acepten las exigentes políticas medioambientales de los primeros.

La conflictividad que caracteriza al tema medioambiental está presente sobre todo en las cuestiones relacionadas con su financiación. La discusión sobre la creación de un fondo medioambiental al lado de, y no integrado en, los fondos estructurales es un asunto polémico que enfrenta a los países pagadores netos ("paymaster" o "Nettozahler"), y defensores de

una disciplina presupuestaria en la CE (Alemania), con los países favorables al principio de cohesión económica y social, defensores de una contribución al presupuesto de la Comunidad basada en la prosperidad relativa de cada estado miembro (España).

## 2. Problemas de Ejecución en la Política Medioambiental de la Comunidad Europea.

### 2.1. Introducción a los Problemas de Ejecución en la Política Comunitaria.

Aunque según los estándares de las organizaciones internacionales el grado de ejecución de la ley comunitaria ha sido extraordinario, la CE sufre de un importante déficit en el cumplimiento de su legislación (Keohane & Hoffmann, 1989). La constatación de este déficit se ha reflejado recientemente en un énfasis en los problemas de ejecución, frente a la mera elaboración y aprobación de los diversos actos legales comunitarios; se reconoce así que la Comisión, como iniciadora de propuestas políticas y legislativas, ha podido conducir a una sobreproducción de directivas relegando a segundo término los problemas de control y cumplimiento de las mismas (Rehbinder & Stewart, 1985).

La progresiva prioridad concedida a los problemas de ejecución se plasmó, en 1983, en una resolución del Parlamento en la que se pedía a la Comisión que publicara un Informe Anual sobre el Control de la Aplicación de la Ley Comunitaria. El análisis de estos informes refleja un aumento del grado de

incumplimiento de la legislación de la CE, aunque el número de casos que son denunciados ante el TJE ha descendido debido a la tendencia a resolver la infracción antes de llegar al estado de litigio (Commission, 1988). En estos informes se plantean una serie de propuestas que contribuirían a mejorar el cumplimiento de la legislación comunitaria: la firma de contratos con agencias de los estados miembros para controlar las normativas técnicas nacionales publicadas; el aumento de los contactos entre la Comunidad y las autoridades nacionales para analizar la ejecución de las obligaciones comunitarias; el establecimiento de un diálogo con los estados miembros en la fase de preparación de las medidas; y la organización de intercambios con los departamentos nacionales responsables de la aplicación de los instrumentos comunitarios (Commission, 1987; 1989).

El déficit de ejecución de la legislación comunitaria está principalmente relacionado con el grado de cumplimiento de la legislación nacional; en este sentido, la ejecución de la política de la CE no es mejor ni peor que la de la política nacional por lo que el punto de discusión no es la realización de la primera sino de la segunda (Kromarek, 1986; Siedentopf & Hauschild, 1988). Los países que tienen una tradición de respeto y cumplimiento de la ley ("law-abiding"), y un diseño institucional que facilita su ejecución, aplicarán la política comunitaria de forma probablemente más satisfactoria que aquellos países que carecen de esta tradición y diseño. Las diferencias existentes en los sistemas de ejecución de los distintos países ayudan, además, a explicar los conflictos que

se producen en la CE durante el proceso de elaboración política (Sbragia, 1991).

De todos modos, aún en el caso que el grado de cumplimiento de las dos legislaciones -nacional y comunitaria- fuera similar, la ejecución de la política de la CE tiene una dificultad añadida: la Comisión, como organismo encargado del control y vigilancia de la realización de la política comunitaria, es una institución ajena a los estados miembros, que no tiene poderes de sanción<sup>22</sup> y carece, además, de los medios necesarios para desempeñar su función. Aunque la Comisión emplea a 11.350 burócratas, este número queda reducido a 4.200 si se descuentan el tercio de funcionarios que se ocupa en tareas de traducción y lingüísticas, y los 2.770 funcionarios que trabajan en investigación científica. La escasez de personal de la Comisión es evidente si se considera, por ejemplo, que la política agrícola de la CE ocupa a 700 funcionarios mientras que en Alemania el Ministerio de Agricultura se compone de 200.000 (Lodge, en: Lodge (éd.), 1983). Esta carencia de medios, que dificulta el desempeño de las tareas de la Comisión, podría ser el resultado de una estrategia deliberada de los estados miembros, que no sólo intentan controlar el crecimiento del gasto comunitario sino controlar también al órgano de control dentro de la CE (Entrevista A-CE-34, 1991).

## 2.2. El Déficit de Ejecución en la Política Medioambiental Comunitaria. Los problemas de ejecución y control de la legislación

comunitaria son más graves en la política medioambiental que en otras áreas políticas; determinadas características de este área, como el gran número y la heterogeneidad de las empresas a controlar y el monopolio casi exclusivo del conocimiento técnico medioambiental por los expertos de la industria, añaden un grado de dificultad a la, ya de por sí difícil, ejecutabilidad de esta política. Además, la DG XI, como dirección general encargada de la política medioambiental<sup>23</sup>, es una de las unidades administrativas más pequeñas y menos relevantes dentro de la Comisión: su presupuesto está por debajo del 1% del total del presupuesto comunitario<sup>24</sup> y emplea únicamente a aproximadamente 150 personas (Bennet et al., 1989); dentro de la DG XI, la sección encargada del control del cumplimiento de la legislación medioambiental ("Enforcement Section") dispone simplemente de siete u ocho funcionarios (Entrevista A-CE-35, 1991).

La gravedad de los problemas de ejecución de la política medioambiental fue reconocida por el Parlamento Europeo que pidió, en 1983, un reforzamiento del control en la aplicación de la legislación medioambiental, y por el Consejo, que solicitó que la Comisión le transmitiera regularmente un balance de la aplicación de esta legislación (Comisión, 1991). El cuarto PAM establece, a su vez, como una de las prioridades de la política medioambiental para el período 1986-1992, la vigilancia de la aplicación de la legislación de protección del medio ambiente.

En la práctica el control sobre la aplicación de la

legislación medioambiental comunitaria tiene tres niveles: el control sobre si la directiva se transpone o no al derecho interno del país; el control sobre si la transposición es correcta y completa; y el control sobre si la directiva es correctamente aplicada. Con respecto a cada uno de estos tres niveles el procedimiento es siempre el mismo: la Comisión dirige una carta a los estados miembros notificando la existencia de la directiva y la obligación de transponerla al derecho interno. Posteriormente, y tres meses antes del plazo límite para la transposición de la directiva, la Comisión escribe una segunda carta a los estados miembros que no dado ninguna respuesta sobre el cumplimiento de esta obligación. Tanto si no se ha transpuesto la directiva como si la transposición es incorrecta o su aplicación es deficiente, el proceso posterior sigue tres fases:

- una carta de apertura de procedimiento de infracción de la Comisión al estado miembro. Un tercio de estas cartas, aproximadamente, no reciben contestación por parte de los estados miembros en el plazo de dos meses y, por ello, se pasa a la siguiente fase de

- dictamen motivado, como paso previo al
- recurso ante el TJE.

Hasta ahora el énfasis de la actividad de control de la Comisión se ha centrado en la existencia o no de una transposición de la directiva y en el tipo de transposición (Rehbinder & Stewart, 1985). Las actividades de control sobre la ejecución de la legislación medioambiental se han relegado a segundo término y, han sido básicamente encauzadas a través

de un sistema de denuncias de los ciudadanos de los países comunitarios ante la Comisión. Este sistema tiene dos problemas principales:

basa su funcionamiento en el nivel de conciencia medioambiental de la población y en el grado de organización de las asociaciones ecologistas (Aguilar, 1992), y

- obliga a la Comisión a concentrar sus esfuerzos sobre los casos de queja, que no son necesariamente los más graves ni tampoco los más urgentes (Commission, 1991)<sup>25</sup>.

Aunque el sistema de denuncias dista mucho de ser perfecto, tiene una gran importancia para conocer el grado de cumplimiento de la legislación medioambiental por los países comunitarios. Este cumplimiento ha sufrido un progresivo deterioro como lo demuestra el constante aumento del número de quejas: frente a las 25 de 1978, en 1987 se pasó a 155, y en 1990 se alcanzó la cifra de 480 (Kramer, 1988; El País, 1-8-1990). Para mejorar este sistema se ha elaborado recientemente un proyecto de directiva que contempla el establecimiento en los estados miembros de un procedimiento de reclamaciones; en este procedimiento no habría intervención de la Comisión más que cuando las autoridades nacionales no encontrasen solución a un determinado problema.

También, y dentro de los intentos de superación del déficit de ejecución en la política medioambiental de la CE, se han aprobado ya y, en algunos casos, aplicado una serie de medidas :

- la publicación a finales de 1990 del primer informe referido exclusivamente a la aplicación del derecho

medioambiental en la Comunidad,

- la creación en 1984 de una unidad administrativa de coordinación y asuntos generales de medio ambiente en la DG XI dentro de la Comisión (Kramer, 1988),

- el establecimiento de una Agencia Europea del Medio Ambiente con competencias de control sobre determinados campos de la política medioambiental,

- la propuesta de directiva, realizada en 1990, sobre la normalización y racionalización de los informes referidos a la aplicación de las directivas medioambientales (Comisión, 1990)<sup>26</sup>.

Otras estrategias que podrían contribuir a la mejora de la ejecución de la política medioambiental comunitaria serían las siguientes:

- la propuesta de creación de un cuerpo de inspectores comunitarios para verificar la aplicación de la legislación de medio ambiente (CDP, 1991),

- la sugerencia de sancionar a los estados miembros que no ejecuten una directiva o no acepten una sentencia del TJE con la supresión de las ayudas económicas destinadas a la protección medioambiental<sup>27</sup>

- la idea de vincular la ayuda financiera medioambiental de la Comunidad a una rápida ejecución de las disposiciones vigentes o a la ejecución de medidas más estrictas (Brinkhorst, 1991),

- la sustitución de la directiva por el reglamento, que es obligatorio en cuanto a fines y medios y exige su aplicación inmediata<sup>28</sup>,

el énfasis sobre el principio de supremacía de la legislación comunitaria y sobre el efecto inmediato de la directiva,

- el otorgamiento a las asociaciones medioambientales del derecho de denuncia ante los tribunales nacionales,

- la creación de un fondo de financiación medioambiental que aportara recursos para financiar la ejecución de las directivas,

- la extensión de las actividades de la Agencia Europea del Medio Ambiente,

- la aprobación de poderes reales de sanción para el TJE,

Y

el fomento de la conciencia medioambiental de la población (Wágenbaur, 1990).

A pesar de que existen numerosos proyectos que podrían contribuir a mejorar el cumplimiento de la legislación medioambiental comunitaria, los problemas de ejecución política no han calado todavía en el Consejo de la CE; temas como la organización administrativa necesaria para la ejecución de las directivas o la adecuación de las burocracias nacionales a los objetivos comunitarios, han sido eclipsados por los temas relacionados con el procedimiento de toma de decisiones y por los debates sobre la sustancia de las políticas (Sbragia, 1991).

2.3. La Ejecución de la Política Medioambiental Comunitaria y los Diseños Institucionales Nacionales. El déficit en la ejecución de la política medioambiental

comunitaria ha sido explicado hasta ahora mediante las características de este área política -características que ocasionan también un déficit de ejecución a nivel nacional-, la escasa importancia de la DG XI dentro del organigrama de la Comisión, y las deficiencias del sistema de denuncias. Además de estos factores, el cumplimiento de la política medioambiental depende en gran medida de los diseños institucionales existentes en los estados miembros.

Las directivas presuponen una organización política y administrativa adecuada para la ejecución de la legislación de protección del medio ambiente pero esta presunción es, en realidad, falsa; la organización político-administrativa de los distintos países comunitarios es heterogénea y tiene grados de eficacia absolutamente dispares. En los países del sur el diseño administrativo suele ser inadecuado para la correcta realización de la política comunitaria, mientras que en los países del centro y norte de Europa este diseño suele facilitar la ejecución y el cumplimiento de esta política. En los primeros países existe generalmente una administración pública dirigista que no tiene vínculos institucionales con los grupos de interés; la desvinculación de los grupos sociales de la formulación y ejecución de las políticas públicas conduce a una ausencia de cooperación entre los actores públicos y los privados que se traduce en la sobrecarga de tareas del aparato público y, en ocasiones, en la aplicación en la fase de ejecución de técnicas obstruccionistas por parte de los segundos; todo esto desemboca en un agravamiento del déficit de ejecución de la

política comunitaria. En los segundos países los grupos de interés cooperan generalmente con la administración en la elaboración y ejecución de las políticas públicas; esta cooperación se refleja en una negociación constante entre actores públicos y privados que facilita la realización de las políticas comunitarias<sup>29</sup>.

La influencia de los diseños institucionales en el cumplimiento de las políticas comunitarias se demuestra en el hecho de que España, Grecia e Italia, estén dentro del grupo de países que cuenta con mayor número de infracciones a la legislación medioambiental comunitaria, mientras que países como Alemania, Dinamarca y Holanda, tengan resultados muy favorables, comparativamente hablando, en cuanto a la facilidad y efectividad de la ejecución de la política medioambiental (Bulmer, 1987; El País, 1-8-1991); en Alemania, en concreto, la ejecución de las directivas medioambientales parece ser relativamente buena no sólo debido a su diseño institucional cooperativo, sino a la consideración del problema del cumplimiento de las políticas como asunto crítico (Sbragia, 1991).

El número de procedimientos contra los estados miembros a finales de 1989 era el siguiente:

<u>Países</u>	<u>Carta de Apertura de Procedimiento</u>	<u>Dictamen Motivado</u>	<u>Recurso ante el TJE</u>	<u>Total</u>
Alemania	13	8	8	29
Bélgica	27	8	7(+4)	46
Dinamarca	5	-	-	5
España	45	9	3	57
Francia	28	6	7	41
Grecia	37	5	3	45
Irlanda	16	5	-	21
Italia	17	16	7	40
Luxemburgo	9	2	1	12
Holanda	18	5	2	25
Portugal	10	4	-	14
Reino Unido	18	8	5	31
TOTAL	242	76	44	362

En el mes de mayo de 1991 el total de infracciones a la legislación medioambiental comunitaria había aumentado en la mayoría de los estados miembros.

### Breaches of Green Rules

Outstanding cases, May 1991

	Warning letters	Reasoned opinions	Court cases	Total
Spain	30	25	11	66
Italy	16	28	9	53
Greece	13	31	6	50
Belgium	3	17	10	30
Germany	1	18	11	30
France	9	13	6	28
Ireland	12	13	3	28
Portugal	8	15	1	24
Britain	12	9	2	23
Holland	5	15	2	22
Luxembourg	1	11	2	14
Denmark	2	2	0	4
<b>EC total</b>	<b>112</b>	<b>197</b>	<b>63</b>	<b>372</b>

Source: Unpublished commission data

Source: "The Dirty Dozen," The Economist, July 20, 1991, p. 52.

(Fuente: en, Sbragia, 1991).

Independientemente del diseño institucional predominante en un determinado país, las instituciones nacionales deben afrontar un doble reto que es consecuencia de la existencia de una política comunitaria de protección del medio ambiente:

- por un lado, la política medioambiental se desarrolla crecientemente a nivel internacional, y

- por otro lado, el margen de actuación de los estados en la política medioambiental es cada vez más limitado.

Estos dos factores tienen como resultado una pérdida de soberanía de los países comunitarios a la hora de elaborar y ejecutar sus políticas de protección del medio ambiente; un ejemplo de esta pérdida es el cálculo según el cual el 65% de la legislación que se aplique en España en 1993 tendrá su origen en la CE (El País, 1-12-1991). De esta forma, tanto los diseños institucionales, que responden a pautas históricas de relación entre el estado y la sociedad, como "la cultura y la tradición puede que pierdan rápidamente vitalidad en la modernizante e internacional Europa posterior a 1992" (Streeck & Schmitter, 1991: p. 33).

### 3. El Papel de España y Alemania en la Política Medioambiental de la Comunidad Europea: la Dialéctica Norte-Sur.

#### 3.1. Introducción al Proceso de Negociación Política Comunitaria: el Papel de los Estados Miembros.

La CE se compone de cuatro instituciones básicas con competencias distintas: el Consejo de Ministros tiene competencias decisorias; la Comisión tiene competencias de

iniciativa y elaboración legislativa, y de ejecución y control; el Parlamento tiene competencias consultivas<sup>30</sup>, de control y presupuestarias; y el Tribunal de Justicia tiene competencias de vigilancia de los tratados y de interpretación de las normas. Al lado de estas cuatro instituciones existe un Comité Económico y Social, de representación funcional, con competencias consultivas.

Aunque el diseño inicial preveía una Comisión poderosa, como organismo encargado de la propuesta, elaboración, y posterior control de las políticas comunitarias, la realidad es que ésta ha ido perdiendo fuerza en favor del Consejo. En la realidad el Consejo, que reúne a los ministros, o jefes de gobierno o de estado, de los países comunitarios, es el órgano que, en la mayor parte de los casos, propone a la Comisión las medidas a tomar, mientras que ésta actúa de forma reactiva. El hecho de que, hasta la aprobación del AUE, las decisiones adoptadas en el Consejo se tuvieran que ajustar al principio de unanimidad ha supuesto que el poder del mismo se utilizara más para bloquear propuestas o modificarlas sustancialmente, que para avanzar, desarrollar y aprobar nuevas medidas políticas. El Consejo ha servido, básicamente, como freno y elemento limitador de la Comisión y no como impulso y elemento favorecedor de la misma. El reconocimiento del papel muchas veces obstaculizador del Consejo condujo, entre otras razones, a la institucionalización en 1974 de reuniones cumbre de los jefes de estado y gobierno de los estados miembros. Estas reuniones, que adoptaron el nombre de Consejo Europeo, debían promover en un nuevo foro de negociación intergubernamental

una solución para las políticas bloqueadas en el Consejo (Weber, 1990) . El Consejo puede concebirse, simplifícadamente, de dos formas: como reunión de estados soberanos que actúan aisladamente y son elemento de freno en un proyecto de integración europeo negativo -limitado a la supresión de fronteras-, o como reunión de estados que actúan en coaliciones y son elemento de impulso en un proyecto de integración europeo positivo -dando contenido a las políticas que siguen a la supresión de fronteras.

La polémica sobre la forma de adopción de decisiones en el Consejo ha estado siempre ligada al interés de los estados miembros por preservar su soberanía e independencia en determinadas áreas políticas; el poder del Consejo, como institución que reúne a los principales responsables de los países comunitarios, no ha sido un tema analizado en esta polémica ya que solamente se ha discutido el modo de funcionamiento y, por ende, la forma de entender esta institución.

De esta forma, la aplicación o no del principio de unanimidad, recogido en el Tratado de Roma junto a los principios de mayoría simple y de mayoría cualificada, ha sido un tema de discusión tan frecuente como el contenido de las propias decisiones que debían adoptarse bajo tal principio. Aunque la decisión por unanimidad sólo podía ejercerse en un número limitado de temas de gran importancia, la realidad es que hasta 1965 la unanimidad fue la regla frente al principio mayoritario. Cuando, después de esta fecha, la CE se planteó

cambiar este principio por el mayoritario, Francia se opuso ocasionando una crisis política que se resolvió en el Acuerdo de Luxemburgo; este acuerdo otorgaba a los estados miembros un derecho de veto cuando las decisiones a tomar en el Consejo afectaran a sus intereses de forma crucial. Esta situación, que ha provocado numerosas dificultades y retrasos en el desarrollo de las diversas políticas comunitarias, sólo ha podido ser modificada con la entrada en vigor del AUE en 1986, que amplía los supuestos para la adopción de decisiones bajo el principio mayoritario.

El hecho de que, desde la fundación de la CE, los estados miembros hayan sido las principales figuras del escenario político ha conducido, entre otras cosas, a que los grupos de interés se concentraran en el nivel nacional, y no en el comunitario, para conseguir sus objetivos. Frente a la teoría de la integración europea que otorgaba un importante papel en la consolidación de la Comunidad a los grupos de interés europeos como mecanismos de representación funcional, al lado de instituciones comunitarias como la Comisión, la realidad ha sido bien diferente: las asociaciones europeas que comenzaron a formarse tras 1958 fueron perdiendo, por diversos motivos, el interés por el diseño corporatista comunitario mientras que, a nivel de la CE, proliferaban los grupos de expertos y pequeños comités consultivos nacionales en un diseño cercano al pluralista (Streeck & Schmitter, 1991).

El modelo de negociación política comunitaria,

caracterizado por un lado por la preponderancia y el poder de los estados miembros y, por el otro, por la proliferación y creciente influencia de los expertos nacionales, no parece que vaya a ser modificado de forma sustancial por la aprobación del AUE, la reciente ampliación de la CE, o el renovado impulso para la realización del mercado único. Se podría conjeturar que tales sucesos pueden complicar, aún más, el proceso de negociación de la política comunitaria, y promover la búsqueda de coaliciones estables entre los estados miembros a la hora de buscar acuerdos en bloque ("package-deals"). En estos acuerdos, que vinculan asuntos de muy diversa naturaleza para conseguir compromisos políticos globales, los estados buscarán un doble juego de alianzas: alianzas con países con los que comparten determinados objetivos para promover políticas de interés común, y alianzas con países que tienen intereses distintos para intercambiar compensaciones de distinto tipo por apoyos a determinadas políticas ("trade-offs") .

Una política comunitaria que seguramente será área de progresivo conflicto entre los distintos estados miembros es la medioambiental. La política medioambiental es un claro ejemplo de las diferencias que separan a la Europa comunitaria del norte de la del sur. Además, esta política se caracteriza por ser un área relativamente nueva que requiere, frente a áreas políticas firmemente establecidas ya dentro de la agenda comunitaria, una intensificación de los procesos de prenegociación y de los acuerdos multilaterales (Wallace, 1985) .

### 3.2. El Proceso Comunitario de Negociación en la Política Medioambiental.

La importancia de los estados en la elaboración y aprobación de las políticas comunitarias encuentra uno de sus mejores ejemplos en la política medioambiental. Fueron los jefes de estado y de gobierno reunidos en París en 1972 los que encargaron a la Comisión la elaboración de un primer PAM como punto de partida de una nueva política comunitaria. En la política medioambiental de la CE el papel de los estados no se ha limitado a esta propuesta inicial: los estados han influido e influyen, de muy diversas formas, en las distintas fases de formación de las medidas de protección del medio ambiente. El hecho de que "la CE sea la única institución en el mundo que elabora política medioambiental con el poder de imponer obligaciones vinculantes en estados soberanos", explica el interés que tienen los países comunitarios por influir en la toma de decisiones de este área política (Bennet et al., 1989: p. 11).

En la fase de iniciación de la política medioambiental las propuestas pueden ser elaboradas por la Comisión o presentadas a la misma tanto por el Consejo como por los estados miembros de forma individual. Los estados que ocupan la presidencia del Consejo pueden aprovechar su mandato para determinar las prioridades medioambientales de la CE, mientras que el resto de los países puede siempre pedir a la presidencia la inclusión de temas nuevos dentro de esta materia; de esta forma, si un determinado país posee una

política medioambiental rigurosa a nivel nacional buscará, probablemente, ya en la fase de iniciación, tomar la iniciativa y condicionar la política comunitaria a través de los mecanismos que ofrecen la presidencia del Consejo y del derecho a introducir temas en las discusiones del mismo.

Independientemente del origen de las propuestas medioambientales, la Comisión redacta el borrador de la directiva convocando a grupos de expertos independientes y de los estados miembros. Esta convocatoria permite a los estados tener una posibilidad de influencia indirecta en el borrador dependiendo del grado de "expertise" y del número de expertos cualificados existente en cada país. Los expertos - generalmente vinculados a grupos industriales que detentan un cuasi-monopolio del conocimiento tecnológico medioambiental "in situ" y que invierten grandes sumas de dinero en I + D- son un factor determinante, tanto a nivel nacional como comunitario, en la elaboración de las políticas medioambientales y pueden imprimir a las mismas una impronta nacional; los expertos al provenir de un contexto nacional con específicos problemas medioambientales y prioridades políticas y conocer, además, la situación industrial y tecnológica del país, suelen dar primacía a ciertos problemas, en detrimento de otros, y propiciar determinadas estrategias y soluciones, en detrimento de otras. No quiere esto decir que los expertos defiendan los puntos de vista de sus gobiernos cuando redactan los proyectos de legislación medioambiental sino que sus experiencias profesionales, al situarse dentro de coordenadas nacionales y no comunitarias<sup>31</sup>, tenderán a influir

en sus propuestas ante la Comisión.

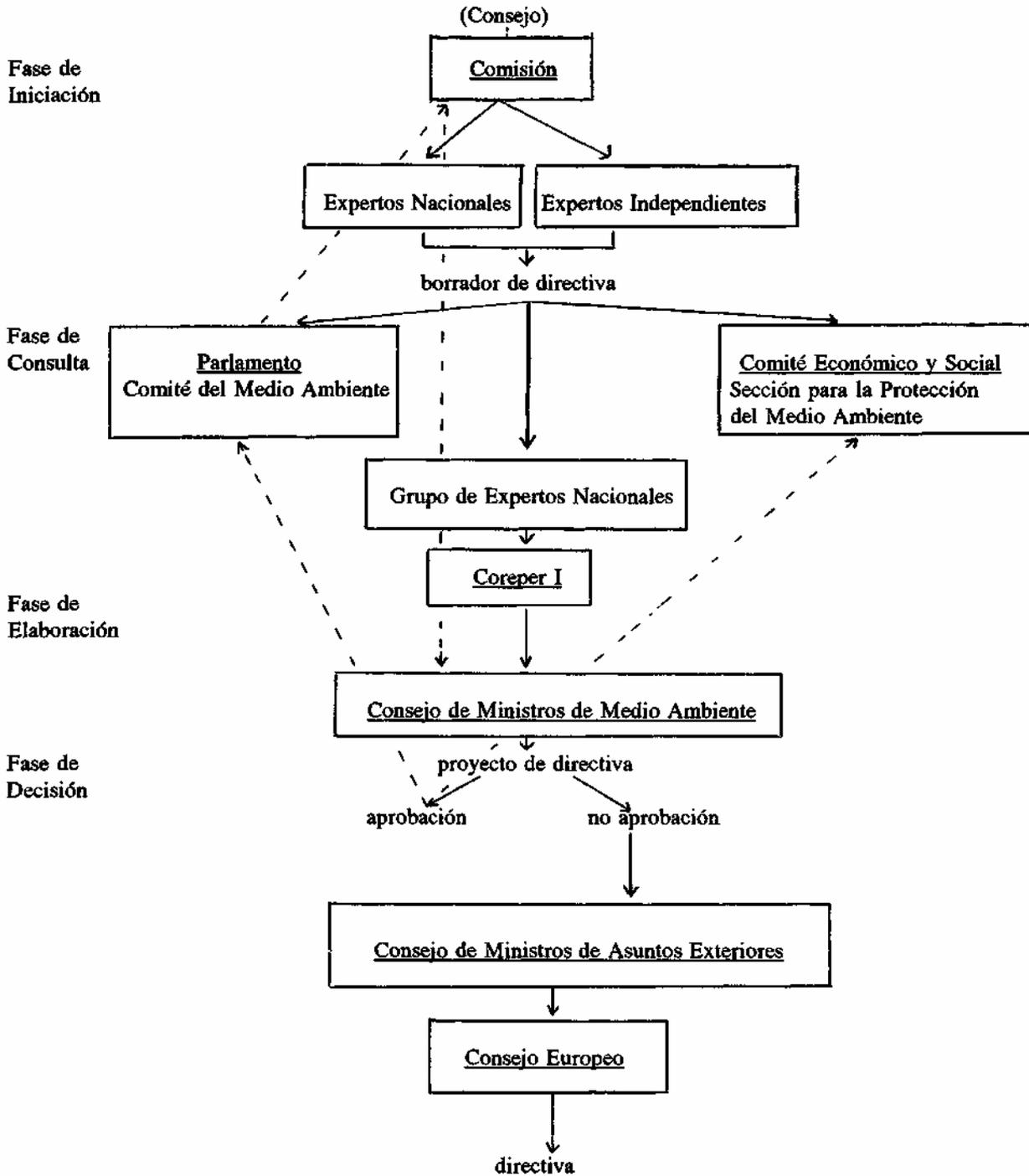
Tras la fase de iniciación comienza la fase de elaboración en la que la Comisión se encarga de perfeccionar y pulir el borrador de directiva. Cuando la Comisión finaliza la redacción del proyecto de directiva se lo envía a dos órganos consultivos: el Parlamento, y el Comité Económico y Social (CES). Dentro del Parlamento existe un Comité de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor que analiza los proyectos medioambientales, mientras que en el CES existe una Sección para la Protección del Medio Ambiente, Salud Pública y Asuntos del Consumidor que realiza el mismo trabajo. La importancia de los expertos vuelve a reflejarse en el CES pues la Sección de Medio Ambiente puede contar con el asesoramiento de tres expertos nacionales que tienen voz, pero no voto, en la discusión de los proyectos (Entrevista A-CE-29, 1991). Al mismo tiempo que la Comisión envía su proyecto al Parlamento y al CES, el mismo proyecto de directiva pasa a un grupo de expertos de los distintos países comunitarios que posteriormente lo envía al Comité de Representantes Permanentes (COREPER I) de los estados miembros. El COREPER I discute el proyecto y lo prepara, introduciendo diferentes modificaciones, para el Consejo de Ministros de Medio Ambiente. Este Comité selecciona los temas incluidos en el proyecto de directiva y presenta dos tipos de propuestas: las propuestas A que no necesitan prácticamente una discusión posterior, y las propuestas B como puntos que requieren ser todavía analizados (Entrevista A-CE-30, 1991). En caso de ser

aprobado, el texto que el COREPER presenta al Consejo es el que constituye de forma casi definitiva la futura directiva. El COREPER por su influyente posición con respecto a las decisiones que toma el Consejo se sitúa pues entre la fase de elaboración y la fase de decisión.

El Consejo de Ministros de Medio Ambiente<sup>32</sup> inicia propiamente la fase de decisión cuando recibe el proyecto de directiva modificado por el COREPER. Antes, sin embargo, de que el Consejo decida sobre el proyecto, éste es enviado de nuevo al Parlamento y al CES para que den su opinión sobre el mismo; el dictamen de estas dos instituciones no es vinculante, pero sí existe la obligación de consultar al primero y, en ciertas ocasiones, al segundo sobre una serie de materias. En los temas estrictamente medioambientales, el Consejo puede aprobar el proyecto de directiva sin necesidad de realizar trámites posteriores; si, por el contrario, el proyecto tiene implicaciones económico-comerciales, el Consejo aprueba una posición que envía al Parlamento cuyos comentarios pueden ser aceptados o no por la Comisión. Si la Comisión incorpora alguno de estos comentarios, debe devolver el proyecto al Consejo para que éste decida finalmente sobre el mismo (Estevan, 1991) . En situaciones en las que el proyecto de directiva no es aprobado", y éste es de fundamental importancia para uno o varios de los estados miembros, el texto podría ser enviado al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Si en este organismo tampoco se llegara a una resolución, el proyecto pasaría a formar parte del orden del día del Consejo Europeo que se reúne dos veces al año y agrupa

a las máximas autoridades de los países comunitarios<sup>34</sup>. La directiva medioambiental bloqueada en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente podría, de esta forma, ser aprobada por la más alta instancia comunitaria formando parte de un paquete de medidas políticas de naturaleza heterogénea ("package-deal").

EL PROCESO DE NEGOCIACION Y ELABORACION DE DECISIONES EN LA POLITICA MEDIOAMBIENTAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA



----> requerimiento de consulta o participación  
 - - -> consulta o participación facultativa

(Fuente: Elaboración propia)

### 3.3. El Papel de España y Alemania en el Proceso de ) Negociación de la Política Medioambiental Comunitaria.

En la política medioambiental comunitaria, España y Alemania han jugado papeles muy distintos: España ha sido básicamente receptora de esta política mientras que Alemania ha sido generalmente transmisora de la misma. De esta forma, este segundo país ha influido de modo directo sobre la CE (influencia vertical) y de modo indirecto sobre los demás estados miembros (influencia horizontal).

De forma simplificada puede hablarse de tres procesos distintos como origen de la política medioambiental comunitaria:

- un proceso interno de deliberación, básicamente llevado a cabo por la Comisión y, ocasionalmente, por otras instituciones comunitarias como el Parlamento cuando hace recomendaciones que envía a la Comisión (proceso endógeno y activo),

- un proceso de mimesis de la CE en relación a estados miembros con políticas medioambientales innovadoras y avanzadas (proceso endógeno y pasivo),

- un proceso externo de influencia y condicionamiento de la política medioambiental comunitaria por parte de determinados estados miembros (proceso exógeno y activo).

Esta tercera vía ha sido la utilizada por países como Alemania -con una política medioambiental propia y rigurosa, que no es resultado de la competencia comunitaria en este área-, para influir en el desarrollo de la política de protección del medio ambiente de la CE y, al mismo tiempo, de

estados miembros como España -sin una política medioambiental propia ni exigente resultado, además, de la competencia comunitaria.

### 3.3.1. La Influencia de Alemania en la Política Medioambiental Comunitaria.

Alemania ha tenido una presencia determinante en la política comunitaria desde la fundación de la CE. En el origen de esta organización supranacional (Declaración Schuman) se encuentra el deseo de cooperación y amistad entre Francia y Alemania, pues ya se reconoce el importante papel que este país jugaría en la reconstrucción de la Europa de la posguerra. Desde entonces, el tándem Francia-Alemania ha sido un factor clave en el desarrollo de la Comunidad; posteriormente, tras la segunda ampliación de la CE, la postura de Gran Bretaña ha sido también un elemento fundamental a añadir en la comprensión del desarrollo comunitario (Wallace, 1985).

Un área política que ejemplifica perfectamente la importancia de Alemania dentro de la Comunidad es la política medioambiental. Este país tiene una protección del medio ambiente propia y avanzada y dispone, por lo tanto, de más posibilidades para condicionar la política comunitaria que aquellos países cuya protección del medio ambiente va a remolque de las iniciativas de la CE.

La influencia alemana puede encauzarse, por ejemplo, a través del acuerdo de intercambio de información de 1973. Mediante este acuerdo los estados miembros se comprometían a

entregar a la Comisión las propuestas legislativas nacionales que pudieran afectar a la realización del mercado común. Este compromiso afectaba también a los proyectos medioambientales con repercusiones económicas y comerciales, por lo que si un país quería introducir en su territorio una nueva medida de este tipo debía, antes de su adopción, presentarla a la Comisión para que ésta pudiera decidir sobre su posible generalización a nivel comunitario. De esta forma, un estado miembro podía ver su propuesta nacional aplicada en los demás países si así lo decidían la Comisión y posteriormente el Consejo. Incluso si el país no comunicaba tal propuesta, la Comisión podía considerar que la misma era beneficiosa para la protección del medio ambiente y redactar un proyecto similar de aplicación comunitaria. En este caso, la CE actuaría de forma reactiva siguiendo iniciativas nacionales que han dirigido los esfuerzos de la Comunidad más "en línea con las prioridades establecidas por los gobiernos nacionales que por la Comunidad" (Rehbinder & Stewart, 1985: p. 259). Si a esta capacidad de influjo de los países con políticas medioambientales propias, se añade el hecho de que los estados más poderosos económica y políticamente dentro de la CE tienen una influencia desproporcionada en el proceso de decisión política, se comprende la relevancia de Alemania en este área política comunitaria (Liberatore, 1989; Weber, 1990; Siedentopf & Hauschild, 1988).

El primer PAM comunitario de 1973 estuvo ya inspirado en el Programa Medioambiental alemán de 1971, mientras que la

filosofía programática de protección del medio ambiente de la CE tiene también una gran similitud con el Informe Medioambiental alemán de 1976 (Hartkopf & Bonne, 1983; Müller, 1986). La influencia de Alemania sobre este área política puede encontrarse en temas muy diversos ya que el gobierno alemán ha conseguido, en numerosos casos, que la legislación medioambiental del país -generalmente más avanzada que la legislación de otros estados miembros- sea la base de las directivas de la CE (Hartkopf & Bohne, 1983). Algunos ejemplos de esta influencia son los siguientes:

la discusión dentro de la CE sobre el principio contaminador-pagador se ha basado principalmente en conceptos desarrollados en Alemania (Rehbinder & Stewart, 1985) ,

- los principios medioambientales alemanes de prevención y de cooperación se encuentran, respectivamente, en los artículos 130 R (2) y 130 R (4) del Tratado de la CE (este último principio entendido como colaboración entre la Comunidad y los estados miembros dentro del principio de subsidiariedad) (Bongaerts, 1987),

- el esquema del programa alemán de 1975 sobre reducción de residuos se trasladó, en parte, al segundo y tercer PAM de la CE (Hartkopf & Bohne, 1983; Kromarek, 1986),

- la inclusión de una sección medioambiental en la modificación del tratado de la CE que conduciría al AUE, fue una iniciativa del gobierno alemán (der Bundesminister für Umwelt, 1986),

- la directiva 76/464, en la que se establecen dos listas para el control del vertido de sustancias, tiene en cuenta en

su lista I el catálogo alemán de sustancias perjudiciales para las aguas (Fuentes, 1988),

- la directiva sobre aceites usados descansa sobre el modelo alemán (Rehbinder & Stewart, 1985; Hannequart, 1980),

- la directiva 78/611 sobre contenido de plomo en la gasolina, que permite que cualquier estado miembro exija que la gasolina vendida en su territorio tenga un contenido en plomo inferior al estándar general de 0.40 gramos por litro (aunque no por debajo de 0.15 gramos por litro), responde a la situación alemana donde este contenido ya había sido reducido a 0.15. En 1987, además, el Consejo consideró favorablemente una propuesta alemana, que se convertiría en directiva, según la cual los estados miembros podrían prohibir la distribución de gasolina regular con plomo bajo determinadas circunstancias (Johnson & Corcelle, 1989).

- la directiva Seveso es un reflejo de las propuestas y objeciones alemanas (Grant & Paterson & Whitston), y

- la decisión de modificar en 1985 la directiva sobre PCBs tiene su origen en un borrador, elaborado por el Ministerio de Interior alemán en 1983 y, posteriormente, enviado a la CE, que establecía la prohibición de este producto (Federal Ministry for the Environment, 1986),

- bajo presidencia alemana se aprobaron las premisas de una propuesta de directiva sobre el dióxido de titanio que, finalmente aprobada en 1988 para armonizar los programas nacionales de reducción de estos residuos, supuso una ruptura con el fracaso del proyecto de directiva de 1985 (der Bundesminister für Umwelt, 1990b),

- la recomendación de 1989 de la CE, sobre la indicación en los detergentes de su composición y contenido en determinadas sustancias, tiene su origen en una propuesta del gobierno alemán (der Bundesminister für Umwelt, 1990b),

- a iniciativa del gobierno federal alemán el producto químico formaldehído fue clasificado, por sus peligrosas características, como cancerígeno (der Bundesminister für Umwelt, 1990a),

- el sistema alemán de recogida de envases con pago de depósito está siendo estudiado para su posible introducción a nivel comunitario (Entrevista A-CE-35, 1991).

Al margen de estos casos específicos, la influencia alemana en la política medioambiental comunitaria se refleja, sobre todo, en tres temas generales:

a) el cambio de los principios rectores de la protección atmosférica de la Comunidad, a raíz de la aprobación de la directiva 88/609 sobre grandes plantas de combustión,

b) el proceso de regulación y armonización de los estándares de los productos químicos con efectos sobre el medio ambiente, y

c) el papel de los expertos en las diferentes fases del proceso de negociación de la política medioambiental comunitaria.

a) La directiva 88/609 sobre niveles de emisión de grandes plantas de combustión fue aprobada en 1988 después de que una regulación similar ("Grossfeuerungsanlagen-

Verordnung"), de carácter innovador y exigente, fuese adoptada en Alemania cinco años antes.

Alemania se había caracterizado por el relativo retraso de su política de protección atmosférica hasta el comienzo de los años 80. Este retraso puede explicarse mediante diversas razones: los enormes costes de descontaminación del aire que requerían zonas de alta densidad industrial como el Ruhr; el poder de determinados intereses industriales y económicos que retardaron la adopción de medidas eficaces para la protección del aire<sup>35</sup>; y la negativa oficial a reconocer las quejas de los países nórdicos por la contaminación importada de estados con políticas de chimeneas altas que creaban un problema de contaminación transfronteriza y lluvia ácida. Cuando, a finales de los años 70 y principios de los 80, la degradación de los bosques alemanes se hace evidente y, como consecuencia, el problema de la lluvia ácida capitaliza el interés de la población, el gobierno alemán se convierte en adalid de las políticas de prevención de la contaminación atmosférica no sólo en su país sino también a nivel comunitario. Este cambio de postura no sólo influyó en la presentación de la propuesta y final aprobación de la directiva 88/609 sino que contribuyó, también, a modificar los principios regulatorios de la política atmosférica de la CE dando primacía a la fijación de niveles de emisión frente a los objetivos de calidad (Liberatore, 1989).

El tema de la armonización de los estándares de los productos químicos con efectos sobre el medio ambiente tiene

gran relevancia para la realización del mercado único y para la política medioambiental comunitaria.

La legislación de la CE sobre productos químicos abarca solamente una pequeña proporción de los miles de productos que se generan, se importan o se intercambian dentro de la Comunidad y, por ello, predominan todavía en este campo la legislación y los estándares nacionales.

Aunque el principio básico que gobierna el comercio de productos en la CE es el de reconocimiento mutuo, los estados miembros tienen derecho a establecer controles en la libre circulación de bienes siempre que se justifiquen por razones de protección medioambiental. Cuando dos o más estados miembros discrepan en cuanto a la aplicación de estos controles, surge la necesidad de una directiva que armonice las regulaciones en conflicto. Hasta 1985 la Comisión encaró el problema de la armonización de los estándares de los productos mediante la introducción en la legislación comunitaria de detalladas prescripciones técnicas, pero la dificultad de este método, junto a otras razones, condujo a un nuevo enfoque armonizador que fue aprobado por el Consejo en 1985. Según este enfoque, la legislación de la CE se limitará a establecer los requisitos esenciales de la armonización dejando los detalles de la misma a los organismos de estandarización europeos. Aunque estos organismos son cuerpos privados, compuestos por representantes de los estados miembros y de los países de la EFTA, ocurre que "debido al excepcionalmente gran número de estándares alemanes DIN ("Deutsche Industrienormen"), y al papel prominente de los

favorecidas. De todos modos, el coste de la cohesión, o la concreción de este principio, no se conocerá hasta dentro de cierto tiempo pues está vinculado a la aprobación en 1992 del paquete Delors -referido, entre otras cosas, a la duplicación de los fondos estructurales- y a la financiación que se de al fondo de cohesión, que no se conocerá antes de finales de 1993.

En relación a la política medioambiental la cohesión se plasmará en la creación de un fondo especial a través del cual se sufragarán medidas que tengan entre sus objetivos la protección del medio ambiente. Además, y dentro de este área política, el tratado de Maastricht ha introducido el principio de mayoría cualificada (con derecho de codecisión del Parlamento) para la adopción de determinadas decisiones mientras que el resto sigue quedando sujeto al principio de unanimidad; en este último caso, los estados miembros tendrán derecho de veto con respecto a las medidas con repercusiones fiscales que afecten a la gestión de los recursos hídricos, a la ordenación del territorio o uso del suelo (excepto en el tema de los residuos) , o que incidan sobre el derecho a la elección de las fuentes de energía y la estructura general del abastecimiento energético.

Para finalizar, y dentro de un ejercicio de prospectiva social, se podría conjeturar que el conflicto medioambiental comunitario, o la dialéctica norte-sur en este área política, está todavía lejos de resolverse. La futura ampliación de la

CE, tras la aceptación de la solicitud de ingreso de Austria y Suecia<sup>55</sup>, la firma de los tratados de asociación con Polonia, Hungría y Checoslovaquia (que se integrarán hacia el año 2.000 en la Comunidad) , y la inclusión de los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA), reforzará de nuevo el componente centro y noreuropeo<sup>56</sup> de la política medioambiental comunitaria; de esta forma, los problemas específicamente mediterráneos quedarán probablemente relegados a un segundo término, al mismo tiempo que aumentará la presión sobre los fondos medioambientales ante la catastrófica situación ecológica de los antiguos países comunistas. Por todo ello España, que todavía está a la expectativa sobre la cantidad de dinero que se va a dedicar al principio de cohesión, deberá seguir luchando para que sus específicos problemas medioambientales encuentren un espacio importante en la agenda comunitaria y tendrá, además, que compartir los fondos para la protección del medio ambiente con un mayor número de países.

## NOTAS DEL CAPITULO QUINTO

1. La CE abarca la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), ambas de 1957. Desde la entrada en vigor de los Tratados de Roma en 1958 han existido tres comunidades distintas aunque, y a pesar de que desde un punto de vista legal esta situación permanece inalterada, hay diversas razones para considerarlas como una sola comunidad por su estructura política y legal común. Esta consideración fue adoptada por el Parlamento Europeo en 1978 cuando propuso que las tres comunidades fueran designadas bajo el rótulo genérico de Comunidad Europea. En este trabajo se sigue esta propuesta y se utiliza, por lo tanto, el término de Comunidad Europea como aglutinador de las instituciones comunitarias (Borchardt, 1990).

2. En esta evolución los términos de organización supranacional y de organización intergubernamental se situarían en los dos extremos de un continuo. La noción aquí utilizada de supranacionalidad es diferente de aquella defendida por Ernst Haas; según este autor la supranacionalidad se refiere a un proceso o estilo de elaboración de decisiones, "un modelo acumulativo de acomodo en el que los participantes se abstienen de vetar incondicionalmente propuestas y buscan, en vez de ello, conseguir acuerdos mediante compromisos que realcen los intereses comunes" (Keohane & Hoffmann, 1989: ps. 8-9). Este concepto se ajustaría más, sin embargo, al modelo intergubernamental, o de decisión política instaurado tras la aprobación del Acta Única Europea, que al modelo inicialmente diseñado de organización supranacional como reunión de estados que ceden parte de su soberanía a instituciones comunitarias poderosas.

De todos modos para algunos autores la mejor definición de la CE sería la de "organización en forma de red ("network form of organization") en la que las unidades individuales no son definidas por sí mismas sino en relación con otras unidades, y en la que las entrecruzadas líneas de reputación, amistad, interdependencia y altruismo llegan a ser partes integrales de la relación" (Keohane & Hoffmann, 1989: p. 12).

3. El término negociación describe el carácter de las discusiones comunitarias más agudamente que el aséptico término elaboración de decisiones (Wallace, 1985).

4. El actual Presidente de la Comisión, Jacques Delors, compartiría con Monnet el sueño de una federación europea, aunque ésta sólo se ocuparía de los asuntos que los estados miembros no pudieran resolver por sí mismos según el principio de subsidiariedad (Hoffmann, 1989).

5. La armonización de la política medioambiental comunitaria es uno de los principales objetivos del acuerdo sobre Intercambio de información de 1973. Este acuerdo parte de una doble premisa: se persigue la armonización de las medidas medioambientales nacionales, que puedan afectar a la realización del mercado único y a la ejecución de los programas comunitarios, reconociéndose, al mismo tiempo, que esta armonización no debe obstaculizar la adopción a nivel nacional de las acciones necesarias para la mejor protección del medio ambiente. Según la primera premisa, los estados miembros se comprometen a informar a la Comisión de cualquier borrador o proyecto legislativo medioambiental para que ésta pueda, dentro de un plazo determinado, presentar sus propuestas al Consejo sobre la adopción a nivel comunitario de estos proyectos. Según la segunda premisa, los estados miembros están autorizados, de modo excepcional, a aplicar inmediatamente determinadas medidas a nivel nacional cuando éstas sean necesarias por razones relacionadas con la protección de la salud o del medio ambiente.

El problema de este acuerdo ha sido que los plazos que permiten a la Comisión elaborar sus propuestas son demasiado cortos: la Comisión debe en sólo dos meses, tras recibir la información por el país, notificar al estado miembro si tiene la intención de presentar una propuesta. Si existe esta intención, la Comisión debe presentar en un plazo de cinco meses la propuesta al Consejo. El Consejo tiene, a su vez, cinco meses para decidir sobre la propuesta de la Comisión (Johnson, 1983). De todos modos, y a pesar de que los plazos son cortos, si el acuerdo se ejecutase de forma impecable y el Consejo decidiera, finalmente, no aprobar la propuesta de la Comisión, la adopción de la medida a nivel nacional se habría retrasado aproximadamente un año con respecto al tiempo previsto inicialmente.

6. El análisis de la legislación medioambiental comunitaria está basado principalmente en las siguientes fuentes:

Johnson, Stanley P. y Corcelle, Guy (1989): *The Environmental Policy of the European Communities*. London. Graham & Trotman.

Comisión de la CE, DG XI (1990) : *Repertorio de la Legislación Comunitaria Vigente. Medio Ambiente*. Este análisis se limita, por supuesto, a las políticas de control de la contaminación atmosférica, fluvial, y a la gestión de residuos industriales.

7. En un principio la propuesta consistía en que se fijaran, únicamente, niveles de emisión para los vertidos de la lista negra pero, tras una agria polémica con el Reino Unido que prefería fijar objetivos de calidad, se acordó adoptar el doble enfoque. Razones de tipo geográfico y económico explican la preferencia de este país por la fijación de objetivos de calidad; los ríos del Reino Unido tienen un recorrido corto y poseen un gran caudal por lo que cumplir los objetivos de calidad es más fácil y, principalmente, menos costoso que cumplir los niveles de emisión a la salida de la fuente contaminante.

8. La lentitud de los análisis de las sustancias contaminantes es comprensible si se considera que un simple test carcinogénico puede requerir tres años de trabajo y costar alrededor de 500.000 dólares (OECD, 1991).

9. En numerosas ocasiones la problemática de los residuos industriales no se puede abordar bajo el principio del que contamina paga. En el caso, por ejemplo, de los vertederos incontrolados es casi imposible determinar quién ha estado realizando estas prácticas durante decenios.

10. El apartado de las directivas medioambientales referido a la elaboración por los estados miembros de planes de reducción progresiva de la contaminación y de mejora de la calidad del medio atmosférico y acuático ha sido sistemáticamente relegado al olvido, con distintos matices, por la casi totalidad de los países de la CE. La redacción de estos programas es, sin embargo, un elemento crucial de la política medioambiental comunitaria y, por ello, el control sobre los mismos será cada vez más riguroso a corto y medio plazo (Entrevista A-CE-27, 1991) .

11. Además de este reconocimiento legal, el AUE supone una elevación de la prioridad política de los temas medioambientales en la agenda pública comunitaria. En este sentido, el periódico Financial Times señalaba en 1990 lo siguiente: "la política medioambiental ... detenta hoy una posición en el mismo centro del escenario de la CE" (en Sbragia, 1991: p. 1) .

12. Este nuevo ímpetu del proyecto comunitario no debe, sin embargo, ser exagerado. El AUE no parece que vaya a modificar sustancialmente el equilibrio de fuerzas ahora existente dentro de la CE en detrimento de los estados miembros: los países comunitarios no pierden poder en favor de las instituciones comunitarias tras 1986, la nueva situación es más bien una en la que la capacidad de adopción de decisiones está más repartida entre distintos países que sí han perdido poder de veto como estados individuales. Esta situación podría reforzar el carácter intergubernamental de la CE al hacer del Consejo un foro de negociación y discusión constante en el que los estados se verán obligados a coligarse, tanto para aprobar como para bloquear políticas comunitarias. Lo que parece claro es que el renovado impulso hacia la integración europea no se mueve en la dirección de la visión institucional del presidente de la Comisión; Delors promueve la idea de un reforzamiento de los poderes de ejecución y control de la Comisión -que sería ayudada en su tarea por los parlamentos nacionales y europeo-, así como su independencia con respecto a los estados miembros. En última instancia, la visión de Delors es la de construcción de un estado federal según el principio de subsidiariedad que elige el mejor nivel administrativo para la específica acción política (Hoffmann, 1989) .

13. El objetivo del mercado único se asemeja al proceso que culminó con la adopción del programa de alta tecnología europea ESPRIT. Este programa coligó a la Comisión con las organizaciones empresariales para persuadir a los gobiernos, todavía buscando su adaptación a las cambiantes estructuras internacionales, a que adoptaran nuevos proyectos europeos (Sandholtz & Zysman, 1989).

14. El artículo 100 A del AUE establece que el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará "las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior".

15. Las medidas medioambientales no vinculadas a la realización del mercado único y sujetas, por lo tanto, al principio de unanimidad abarcan los artículos del 130 R al 130 T. Las medidas medioambientales que sí inciden sobre el mercado único, y que se deciden por mayoría, se encuadran en el artículo 100 A.

16. En la política medioambiental la Comisión intentará hacer uso del artículo 100 A porque posibilita un mayor nivel de exigencia y una aprobación más rápida de las directivas. Lo que no está claro es si la Comisión conseguirá tener éxito en su intento, pues esfuerzos similares en otras áreas políticas han sido rechazados por el Consejo (Sbragia, 1991).

17. En el año 2.010 el crecimiento económico, debido al funcionamiento del mercado común, se traducirá en un incremento de las emisiones de dióxido de azufre del 8-9% y de las de óxido de nitrógeno del 12-14% (Task Force, 1990).

18. En última instancia, el futuro desarrollo de "la política medioambiental [será] primariamente una cuestión de voluntad política. La ley comunitaria no es más que un estructura marco que puede ser complementada si existe la voluntad política para actuar" (Kramer, 1988, p. 21).

19. Frente a las sentencias del TJE favorables a la política medioambiental, como objetivo principal de la CE que puede limitar algunos de los fundamentos del mercado único, el principio de reconocimiento mutuo -surgido a raíz del caso de Cassis de Dijon- podría tener consecuencias adversas para la protección del medio ambiente. Según el principio de reconocimiento mutuo, cualquier mercancía que se produzca de acuerdo con las regulaciones existentes en un estado miembro no puede ser prohibida en los mercados de los otros estados miembros. Esta forma de liberalización, o des-regulación, tiene dos consecuencias diferentes:

- por un lado, simplifica el largo y costoso proceso de armonización que intentaba establecer estándares europeos, detallados y uniformes, que fueran comunes a todos los estados miembros, y

por otro lado, puede afectar negativamente al control medioambiental de la libre circulación de productos,

permitiendo la entrada de bienes sujetos a una regulación medioambiental laxa en países con niveles estrictos de protección del medio ambiente.

20. El concepto de crecimiento o desarrollo sostenible ("sustainable development") fue popularizado por el Informe Brundtland elaborado en 1987. Este informe defiende la tesis de que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente son compatibles siempre que el primero sea reformulado para atender las necesidades del segundo. Esta tesis choca frontalmente con la mantenida por el Club de Roma en su Informe Meadows de 1972, que propugnaba el crecimiento cero como solución a la creciente degradación medioambiental. La idea del crecimiento cero ha sido rebatida posteriormente por sectores muy diferentes; en el trabajo encargado a la Célula de Prospectiva por la Comisión se señala, por ejemplo, que el crecimiento cero no ofrece posibilidades de generación de recursos económicos y tecnológicos para la protección medioambiental y que puede, además, crear un clima de inestabilidad política al congelar las desigualdades sociales (CDP, 1991) .

21. Uno de los últimos estudios que aboga por la introducción de estos mecanismos es el "Informe del Grupo de Trabajo de Expertos de los Estados Miembros relativo a la Utilización de Instrumentos Económicos y Fiscales en la Política del Medio Ambiente de la CE" (Commission, DG XI, 1990).

22. Un estado miembro puede negarse, impunemente, a ejecutar una directiva o a aceptar una decisión del TJE. El respeto al derecho comunitario depende así, básicamente, de la presión de la opinión pública y de la buena voluntad de los estados miembros (Weber, 1990).

23. La DG XI se creó en 1978 al serle transferidas las competencias medioambientales de la DG V, encargada del área de trabajo y de asuntos sociales (Grant & Paterson & Whitston, 1988) .

24. El presupuesto de la DG XI no sólo supone menos del 0.001% del presupuesto agregado comunitario sino que, además, se gasta casi en su totalidad en estudios previos a la elaboración de los proyectos de directivas medioambientales.

25. Una gran proporción de las quejas se refiere a la protección de ciertas especies de pájaros y a la calidad de las aguas potables y de baño. Esto supone que los ciudadanos comunitarios protestan por los problemas medioambientales más visibles pero no son conscientes de otras amenazas como la contaminación atmosférica, la polución por productos químicos, o la mala gestión de los residuos industriales (Commission, 1988) .

26. Esta propuesta intenta dotar de mayor coherencia y sistematicidad a la obligación que tienen los estados miembros de informar a la Comunidad sobre el desarrollo y puesta en práctica de la legislación medioambiental para, así, evitar la apertura de procedimientos contra los mismos. La propuesta sobre normalización de los informes medioambientales está en la misma línea que el proyecto que persigue fomentar los planes graduales de descontaminación; todas estas medidas tienen como objetivo básico la aplicación de disposiciones que, aunque incluidas en distintas directivas, han sido sistemáticamente ignoradas, dentro de un enfoque que aspira al mejor cumplimiento del instrumental en vigor antes que a la elaboración de nuevas estrategias para la protección del medio ambiente.

27. Esta sugerencia tiene pocas posibilidades de ser aceptada pues se argumenta que la supresión de fondos puede ser una medida contraproducente para la protección del medio ambiente (CDP, 1991).

28. Las nuevas directivas medioambientales se parecen cada vez más a los reglamentos por su detallismo y precisión (Rehbinder & Stewart, en: Sbragia, 1991). Además, como los problemas ligados a la ejecución cobran gradualmente mayor importancia en el área medioambiental, la CE tiende a elaborar y a aprobar reglamentos donde antes predominaban las directivas (Sbragia, 1991).

29. El mayor acierto de los diseños institucionales cooperativos para la ejecución de la política medioambiental ha sido reconocido por diversos organismos internacionales; la OCDE, por ejemplo, señala que "la industria debería ser invitada a participar en el proceso de elaboración de normas para facilitar una mayor cooperación en el subsecuente cumplimiento de las mismas" (OECD, 1991: p. 261). Aunque algunos países dentro de la CE tienen un diseño institucional que permitiría una buena ejecución de las directivas, no siempre llevan a cabo de forma satisfactoria la política medioambiental; incluso en estados miembros que, como Holanda, promueven una protección exigente del medio ambiente y disponen de burocracias consideradas competentes, la ejecución de la legislación medioambiental ha sido deficiente. Sucede así que países que tienen capacidad institucional en determinadas áreas políticas son relativamente débiles en otras áreas como la medioambiental (Sbragia, 1991).

30. El AUE ha previsto un procedimiento de cooperación entre el Consejo y el Parlamento que aumenta los poderes legislativos de este último en un número de materias. Este cambio no parece, sin embargo, que vaya a servir para reforzar de forma sustancial esta institución.

31. El hecho de que en los expertos nacionales, reunidos de forma ad hoc para la preparación de los borradores de directivas medioambientales, pese fundamentalmente la

tradición científica y cultural de su país no puede generalizarse a todos los expertos que trabajan dentro de la CE. La Comisión puede llamar a determinados expertos nacionales para colaborar en proyectos que abarcan períodos desde los tres meses hasta los tres años. Los estados miembros pueden, a su vez, ofrecer a la Comisión los servicios de sus expertos por el mismo período de tiempo. En ambos casos, estos expertos, tras un período de tiempo en la Comisión, terminan adoptando una perspectiva comunitaria que, en algunos casos, puede dificultar su posterior readaptación a los países de origen (Entrevista A-CE-34, 1991).

Los funcionarios de los distintos estados miembros tienen, al lado de los expertos, una gran relevancia en la preparación de las directivas: aproximadamente 15.000 funcionarios de administraciones nacionales mantienen cada año reuniones en Bruselas (Siedentopf & Hauschild, 1988).

32. Aunque generalmente se habla de cinco Consejos de Ministros del Medio Ambiente al año, este organismo suele reunirse tres o cuatro veces anualmente y tiene, además, dos reuniones informales (DGMA, 1990; Entrevistas A-CE-30 y A-CE-31, 1991). En 1986, por ejemplo, de 83 reuniones que celebró el Consejo de la CE, 3 fueron de los Ministros del Medio Ambiente (Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, 1987).

33. De todos modos, y como ya se señaló anteriormente, tras la aprobación del AUE ciertas medidas dentro de la política medioambiental pueden ser aprobadas por mayoría. Esta nueva posibilidad modificará el procedimiento de toma de decisiones en el Consejo, y promoverá la formación de coaliciones entre estados miembros en el proceso de negociación.

34. Este complicado proceso de negociación política no es aplicable cuando la discusión se refiere a los aspectos técnicos que contienen directivas medioambientales en vigor. Si, por ejemplo, una directiva señala que el nivel de emisión de un determinado contaminante deberá reducirse de acuerdo con el progreso de la técnica, la determinación de lo que sea este progreso técnico se realiza, bajo el principio de decisión por mayoría, en comités especiales en los que participan la Comisión y representantes de los estados miembros.

35. Un trabajo que explica la superación de la oposición de la industria, y de otros intereses económicos, a los sucesivos proyectos del Ministerio del Interior alemán sobre el control de la contaminación procedente de grandes centrales de combustión es el de Edda Müller (Müller, 1986).

36. Dentro de la Comisión no se admite que la relevancia de los expertos de un determinado país sea mayor que la del resto de los países, ya que el principio que gobierna esta institución es el de su independencia de los estados miembros para conseguir las metas comunitarias al margen de las posibles presiones nacionales. Los funcionarios de la Comisión son, generalmente, muy críticos con las posturas

medioambientales de sus países de origen y trabajan con un sentido de fidelidad a la CE, como òrgano supranacional por encima de los estados miembros. Esta situación se traduce en la dificultad que encuentran los eurofuncionarios para discernir la influencia que determinados países tienen en el proceso de elaboración de decisiones dentro de la Comisión.

37. En el Tratado de Adhesión sólo existe una derogación parcial que afecta a la directiva 78/611 sobre contenido de plomo en la gasolina.

38. "Los problemas medioambientales en el área mediterránea están desplazando el enfoque [comunitario] y conduciendo a nuevas prioridades y a una inevitable ralentización del proceso de elaboración de decisiones" (Kramer, 1990: p. 28) . Estos problemas son el objetivo de una serie de fondos medioambientales -como el fondo MEDSPA para los países del Mediterráneo- y se encuentran en declaraciones programáticas e institucionales -como la Declaración de Dublin.

39. De esta forma, la influencia alemana en la política medioambiental comunitaria no ha sido siempre de tipo impulsor; en ciertos casos, Alemania ha supuesto también un freno para el desarrollo de esta política. Los ejemplos más claros de este papel retardador serían la resistencia alemana a aceptar políticas de control de la contaminación atmosférica basadas en objetivos de calidad y niveles de emisión hasta principios de los años 80; la oposición a discutir el tema del límite de velocidad para los coches; la resistencia a apoyar medidas como la del gobierno danés sobre la prohibición de las botellas de un sólo uso; y la reticencia a endurecer la "directiva Seveso" sobre actividades industriales peligrosas, como quería el Parlamento y su Comité de Medio Ambiente, (Weber, en: Gündling & Weber, 1988). Independientemente de que el papel de Alemania haya sido impulsor o retardador, en algunos casos, lo que está claro es que su influencia en la política medioambiental de la CE ha sido fundamental.

40. El mejor ejemplo de una medida, que obligaría a los estados miembros con un menor nivel de desarrollo económico y de contaminación a invertir enormes sumas de dinero en la protección medioambiental, es la directiva de habitats. Esta directiva implica dos cosas:

- la designación de una red de espacios protegidos en Europa (con tres categorías de espacios: áreas prioritarias de especial interés, áreas de interés comunitario, y espacios agrarios) que debería alcanzar el 10% del territorio de cada estado miembro, y
- la introducción de medidas de gestión en estos espacios una vez que sean designados.

En el caso de España la designación de espacios sólo de la primera categoría ya sobrepasaría el 10% del territorio, mientras que las tres categorías juntas alcanzarían el 35%.

España defiende que la CE apoye los gastos adicionales que se derivan de esta medida y que se mencione explícitamente la subvención de los mismos. Alemania se opone a esta mención, pues supondría la aprobación de un nuevo instrumento financiero que aumentaría los gastos comunitarios de protección medioambiental (Entrevista A-CE-26, 1991). Estas dos posturas opuestas han impedido, hasta hace poco, la aprobación de esta directiva que debió ser objeto posterior de discusión en el Consejo. Este conflicto se refleja en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, celebrado el 1 de octubre de 1991, en el que la delegación española apoyó la propuesta de un sistema de financiación conjunto de los espacios naturales, sugiriendo la necesidad de que la CE financiara el 75% de los costes; Alemania y otros países se manifestaron en contra alegando que la concesión de estos fondos supondría una cuantía muy gravosa para los distintos estados (Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente, 1991).

41. Esta minoría constituiría la "troika" compuesta por Alemania, Dinamarca y Holanda (Entrevista A-CE-34, 1991). "Sólo tres estados miembros han desarrollado y conducen su propia política medioambiental que es fuerte, coherente y completa, apoyada en un consenso parlamentario y en la opinión pública

-Dinamarca, Holanda y Alemania. En otros cinco estados miembros

-Grecia, Italia, España, Portugal e Irlanda- la actividad legislativa y política en el campo medioambiental sigue muy de cerca, y más o menos completamente, la aproximación adoptada a nivel comunitario" (Brinkhorst, 1991: ps. 5-6).

42. En un reciente informe del Instituto Europeo de Política Medioambiental se recomienda a Alemania que adopte una postura agresiva en la elaboración política medioambiental, presionando para que se acepten en la CE medidas más estrictas. Aunque el TJE pudiera sancionar a Alemania por la aplicación de medidas medioambientales más exigentes en su territorio, esta posibilidad es remota ya que la Comunidad, por razones políticas, no quiere dar la impresión de ser antimedioambiental y preferirá preparar una proposición de armonización antes de llevar al país ante el TJE (Bennet et al., 1989). La búsqueda de estándares exigentes ("Normenperfektionismus") es generalmente justificada por razones medioambientales, aunque "el uso extensivo de estándares [puede restringir] la competitividad de los socios comunitarios en el mercado alemán" (Bulmer & Paterson, 1987: p. 47).

43. Alemania es, sobre todo, el país que más teme que la ampliación de la CE a los países mediterráneos conduzca a una disminución del nivel de los estándares medioambientales. Este temor fuerza al gobierno alemán a endurecer algunos ámbitos de su política de protección del medio ambiente sin esperar a una coordinación, o armonización perfecta de la misma, a nivel comunitario (der Rat, 1978).

44. A mitad de los años 80, los gastos en medidas de descontaminación como porcentaje del FIB por parte del sector privado eran en Alemania del 0.74 frente a países con gastos menores como Suecia (0.27), Noruega (0.27), Reino Unido (0.62), Francia (0.33), y Finlandia (0.64). Fuera de Europa, y en esos años, el único país en el que el sector privado gastaba en la protección medioambiental más que Alemania eran los Estados Unidos (0.86) (OECD, 1991).

45. La introducción del catalizador a nivel comunitario ha chocado con numerosas resistencias, principalmente en Francia e Italia como países productores de coches de menor cilindrada que los alemanes. Una de las razones que explica esta resistencia es que Alemania sea el único país europeo que no tenga límite de velocidad para coches y que, además, se oponga frontalmente al mismo, a pesar de que esta medida favorecería la protección atmosférica de forma simple y barata. En este sentido, el interés alemán por introducir en la Comunidad la gasolina sin plomo y el catalizador parece estar más ligado a los intereses económicos de su industria del automóvil, que a razones de protección medioambiental.

46. En teoría, estas iniciativas unilaterales son posibles solamente en el caso de fijación de niveles de emisión, y no en el caso de fijación de estándares para productos; cuando, sin embargo, Alemania propuso una reducción en los niveles de emisión de los gases de determinados vehículos, esta idea fue rechazada por la CE que la consideró como un obstáculo a la libertad de comercio (der Rat, 1978).

47. Este principio se encuentra, por ejemplo, en la Declaración de Dublín de 1990 que señala la necesidad de lograr un desarrollo equilibrado y cohesivo de las regiones dentro de la CE. Puesto que la política de protección medioambiental puede dar lugar a cargas desiguales según los estados miembros, se invita a la Comisión a que revise el nivel de recursos presupuestarios destinado al medio ambiente dentro de la Comunidad.

48. La creación de un fondo estructural para el medio ambiente -al mismo nivel que los fondos del FEDER, FEOGA y FSE- ha sido apoyada en numerosas ocasiones por el Parlamento y es la base del proyecto LIFE. El proyecto LIFE dotado con 30 millones de Ecus (Mecus) -frente a los 500 Mecus que defendía el Parlamento- es, sin embargo, diferente de la exigencia española de creación de un instrumento financiero medioambiental que debería estar dotado de más recursos que el LIFE (Entrevista A-CE-28, 1991).

49. El concepto de pagador neto ya no está justificado pues, desde mediados de los años 70, los ingresos de la CE no se basan en las contribuciones de los estados miembros sino en los impuestos de aduanas y de importaciones agrícolas, y en el 1% del impuesto de valor añadido nacional. Aunque, hipotéticamente, el concepto de pagador neto estuviera

justificado, Alemania no podría tener motivo de queja pues su pertenencia a la CE le supone un gran beneficio económico: en 1985 el volumen de exportaciones de Alemania a la CE (incluyendo España y Portugal) alcanzó la cifra de 267.000 millones de marcos, mientras que las importaciones procedentes de otros estados miembros eran de 235.000 millones de marcos, con lo que el superávit comercial fue de 32.000 millones de marcos. Desde 1958 el superávit comercial con la Comunidad ha sido de 214.000 millones de marcos (Ungerer, 1986).

50. Si, por ejemplo, España en la discusión de la directiva sobre grandes centrales de combustión no hubiera aplazado el control de las emisiones de las centrales térmicas hasta 1999, aceptando 1993 como fecha para la instalación de los filtros de desulfurización, el coste de la medida habría aumentado de 300.000 millones de ptas. a 800.000 (El País, 8-12-1991).

51. El análisis sobre los prolegómenos, la celebración y los resultados de la Cumbre de Maastricht se basa, principalmente, en un análisis de prensa (El País y el Mundo) realizado desde principios de noviembre a finales de diciembre.

52. Como prueba de esta diferencia de intereses se puede señalar que Dinamarca, al poco de conocer las resistencias españolas a la aprobación del principio mayoritario, presentó una propuesta de salvaguardia para actuar por su cuenta en la política medioambiental (El País, 2-12-1991).

53. Estos fondos adicionales podrían tener su origen en iniciativas conjuntas de determinados estados miembros; los países del sur podrían, así, unirse para pedir financiación extra para el cumplimiento de las directivas medioambientales que más les afectaran (caso de España y Portugal, por ejemplo, ante la directiva de protección de las aguas por nitratos) (MOPU Informa, 1991).

54. Italia, Bélgica y Luxemburgo no estaban tampoco diametralmente opuestas a la aceptación del principio de cohesión, pues las principales resistencias parecían provenir del Reino Unido y Francia.

55. Austria y Suecia han declarado recientemente su intención de unirse a la CE, Noruega sigue dubitativa al respecto, y Suiza e Islandia tienen interés en participar con sus socios de la EFTA en un espacio europeo económico ampliado (Schmitter, 1991). Finlandia ha sido, en este sentido, el último país en indicar su deseo de adhesión a la Comunidad.

56. Este reforzamiento ha sido recientemente expuesto por Duverger que, en un artículo expresivamente titulado "Europa del Sur, en dificultades" señala que los países del norte suponen ya 266 millones de habitantes en la CE (El País, 15-1-1992).

**CONCLUSIONES.**

La política medioambiental, entendida como política de control de la contaminación de origen industrial en la atmósfera, en las aguas continentales, y en la gestión de los residuos, ha sido elegida como objeto de este trabajo por dos razones fundamentales: la importancia global -de dimensión planetaria- de la protección del medio ambiente, y la importancia específica de este área para las ciencias sociales.

La primera razón, o la relevancia del medio ambiente como cuestión planetaria, no necesita ser repetida aquí pues diariamente, ojeando simplemente los periódicos o escuchando las noticias, se encuentran referencias constantes a este tema.

La segunda razón no es, sin embargo, tan conocida, y está relacionada con las características de la política medioambiental como área que ofrece una excelente oportunidad para analizar la importancia que, para determinadas políticas públicas, tienen dos temas básicos de la discusión socio-política: la pauta de relación entre el gobierno y la industria, y el papel de las organizaciones internacionales. La política medioambiental permite así combinar el tradicional análisis comparativo de políticas públicas centrado en el estado-nación, con un análisis comparativo nuevo, de creciente importancia, centrado en los regímenes internacionales.

1. La Relevancia de los Diseños Institucionales y de las Organizaciones Internacionales en la Política Medioambiental.

La política medioambiental ha sido caracterizada, fundamentalmente, por su relativa novedad y alto grado de tecnicismo y complejidad, y por su internacionalización al ser uno de los objetivos políticos preferenciales de las organizaciones internacionales.

El tecnicismo de esta política junto con otros factores, como el poder de la industria en términos de cuasi-monopolio de la información y "expertise" medioambiental, favorecen que su elaboración y ejecución esté casi exclusivamente en manos de dos actores: el gobierno y la industria. Además de ser una tarea realizada casi en exclusiva por estos dos actores, la política medioambiental se desarrolla a través de un proceso cerrado de discusión y negociación, aislado de las turbulencias del escenario nacional, en el que participan, principalmente, expertos de la administración y de la empresa. Este aislamiento ha proporcionado a la política medioambiental un entorno de relativa paz y estabilidad, y la ha convertido en una de las áreas en las que mejor se pueden estudiar tanto el modelo o la pauta de relación entre el gobierno y la industria, como la influencia del mismo en el desarrollo de las políticas. Si algo debe concluirse ya a partir del análisis aquí realizado es que la pauta de relación entre el gobierno y la industria tiene una gran importancia en la forma en la que se elabora y ejecuta la política de protección del medio ambiente.

La pauta de relación entre el gobierno y la industria, junto a la red de organizaciones que sirven de marco para el encuentro

de estos actores y para el desarrollo de su relación, ha recibido el nombre de diseño institucional. El diseño institucional es una construcción teórica que, simplificando una realidad en la que se combinan elementos distintos y contradictorios, permite analizar las políticas públicas mediante la selección de dos objetos básicos: los actores principales de la política y el tipo de relación que se establece entre ellos, y las organizaciones en las que se desenvuelve esta interacción.

Los diseños institucionales pueden adoptar distintas formas pero, de forma simplificada, son reducibles a dos tipos: diseños en los que el gobierno o la administración elabora y ejecuta las políticas sin contar con los intereses privados, y diseños en los que el gobierno y los intereses privados participan, conjuntamente, en el proceso político. En el primer caso se haría referencia a países como España con un diseño de tipo estatista, o de dirigismo administrativo, caracterizado por la ausencia de cooperación institucionalizada entre los actores públicos y los privados. En el segundo caso, la referencia sería a países como Alemania con un diseño de tipo corporatista, o de gobierno de las asociaciones, caracterizado por la cooperación institucionalizada entre los actores públicos y los privados.

Estos diseños tienen su origen en factores históricos y estructurales; la tradición de intervencionismo estatal en la esfera pública, el sistema de intermediación entre el gobierno y los grupos de interés, el grado de asociacionismo y las características de las organizaciones sociales, así como las expectativas sobre el papel de los actores públicos y privados, son factores que se relacionan con el desarrollo y la creación

de modelos institucionales. En España predomina un diseño estatista, como resultado de una tradición histórica de intervencionismo estatal y de debilidad de los grupos de interés. En Alemania, país en el que predomina un diseño corporatista, existe una tradición de cooperación entre el gobierno y los grupos de interés como resultado de un limitado intervencionismo estatal, asociado a la implantación del principio de economía social de mercado tras 1949, y del importante papel que las asociaciones juegan en el proceso político.

Los diseños institucionales influyen en el modo en el que se elaboran y llevan a cabo las políticas y, muy especialmente, en la solución que se da al problema del control de su cumplimiento en la fase de ejecución; la forma en la que se relacionan los actores de una determinada área política, así como el conjunto de instituciones ligadas al desarrollo de esta relación, contribuye a la buena o mala realización de los objetivos elaborados y aprobados en la fase de formación de las políticas. Es por ello que los distintos diseños institucionales poseerán distintos grados de eficacia con respecto a la solución del déficit de ejecución política.

Generalmente, se ha atribuido una mayor eficacia a los diseños corporatistas que a los estatistas. En Alemania, por ejemplo, la participación de las asociaciones en el proceso político resulta generalmente en una mejor elaboración de las políticas públicas, ya que los actores privados ceden al gobierno parte de su información y "expertise"; además, y como contrapartida a su inclusión en la fase previa, los actores privados quedan obligados a ejecutar y hacer cumplir las

políticas de la mejor forma posible. Si, como es el caso de España, los grupos de interés están generalmente excluidos del proceso de elaboración política, el gobierno no sólo se verá privado de su "expertise", sino que no podrá contar con su cooperación en la fase de ejecución de las políticas. Con un diseño corporatista en el que los actores públicos y los privados cooperan en el proceso político, la realización de las políticas, a través del gobierno privado y la auto-responsabilización de los propios interesados, será probablemente más satisfactoria que con un diseño estatista; en este último, la exclusión de los actores privados del proceso político se traducirá, seguramente, en una sobrecarga de tareas en el aparato público que conducirá a una deficiente ejecución de las políticas públicas, y a que su grado de cumplimiento sea escaso.

El mayor grado de cumplimiento de las políticas a través de un diseño corporatista puede verse limitado, sin embargo, si se produce un fenómeno de captura de agencias públicas por los grupos de interés. Aunque no parece que este fenómeno haya sucedido en la política medioambiental de Alemania, la eficacia de su diseño no debe ser generalizada de forma absoluta pues depende de diversos factores. Uno de estos factores sería el área política en cuestión; no todos los problemas políticos se prestan igualmente bien al gobierno privado y a la auto-regulación de las asociaciones que caracterizan al diseño institucional corporatista (Streeck & Schmitter, 1985). En la política medioambiental, por ejemplo, se ha señalado que este diseño no ha conducido a un cumplimiento tan satisfactorio de los objetivos políticos como el que se ha producido tradicionalmente en otras

áreas políticas. Esta menor eficacia puede deberse a características de la política de protección del medio ambiente como su novedad, o a circunstancias específicas que la rodean, como la difícil resolución del fenómeno de traslación de problemas. Por otro lado, tampoco se tiene la certeza de que el diseño corporatista haya abordado esta política con un menor grado de éxito que el cosechado en otras áreas, ya que la comparación entre los resultados de la protección medioambiental en Alemania y los de otros países de su entorno es ventajosa para el primer país. En este caso, la supuesta menor eficacia del corporatismo se debería, entre otras cosas, a las altas exigencias de una sociedad caracterizada por su gran sensibilización ecológica.

Por otro lado, la política medioambiental ha sido caracterizada también por su internacionalización, ya que se ha convertido en uno de los objetivos preferentes de organizaciones supranacionales como la CE. Esta internacionalización favorece que determinadas áreas políticas escapen gradualmente al control de los, hasta ahora, soberanos estados nacionales, y permite analizar la influencia de los regímenes internacionales en las políticas de protección del medio ambiente de sus estados miembros, así como el papel diferencial que determinados países pueden jugar en este nuevo contexto. Otra de las conclusiones de esta investigación sería pues la reafirmación no sólo de la importancia de la CE en las políticas medioambientales de sus estados miembros, sino la constatación del crecimiento de su papel, y tal vez imparable presencia, en este área política.

La CE, además de jugar un importante papel en las políticas medioambientales de sus estados miembros, es el factor que justifica la comparación de la política medioambiental de dos países tan diferentes como España y Alemania; estos dos países son comparables porque pertenecen a la misma organización supranacional, la CE, que elabora e impone la misma política medioambiental sobre sus estados miembros.

Los análisis comparativos tradicionales tenían como objeto de estudio entidades, o actores, independientes entre sí y con diferentes lógicas de acción; en este tipo de comparación, el acento se ponía sobre los procesos de difusión como mecanismos horizontales -entre estados- para la transferencia y adopción de nuevas experiencias e instrumentos políticos. Actualmente, los análisis comparativos deben incluir, además, a los regímenes internacionales que crean escenarios políticos comunes a distintos países, y relativizan la importancia y tradicional soberanía del estado-nación. En este nuevo tipo de análisis se estudian entidades o actores interdependientes, y el acento se pone sobre los procesos de transmisión como mecanismos verticales, -entre organizaciones internacionales y estados, y viceversa-, para la transferencia y adopción de nuevas experiencias e instrumentos políticos.

## 2. La Perdurabilidad de los Diseños Institucionales: Resistencias a las Dinámicas de Cambio en la Política Medioambiental.

Los diseños institucionales, aunque gozan de una relativa estabilidad porque son el resultado de desarrollos históricos y estructurales dentro de un país, están sujetos a distintas

dinámicas de cambio. Estas dinámicas ejercen una presión sobre la pauta de relación entre los actores de la política medioambiental y promueven su cambio.

El origen de tales presiones es doble: la preocupación social en aumento por la degradación del medio ambiente (factor nacional, o de origen endógeno), y la creciente importancia de la CE que se apropia paulatinamente de nuevos campos dentro de la política medioambiental (factor internacional, o de origen exógeno). Al lado de estos dos factores no es posible concluir que el área política sea un factor primordial en el cambio de los diseños institucionales aunque sí, como ya se ha visto, puede modificar ciertos rasgos de los mismos.

En España, por ejemplo, las características del área política medioambiental favorecen una ejecución caracterizada por un cierto grado de colaboración entre los funcionarios regionales y las empresas individuales; la necesidad de los funcionarios de contar con información sobre la situación de las industrias, así como el relativo desconocimiento de las empresas sobre la legislación medioambiental, conduce a que ambos actores estén en una situación de dependencia recíproca que promueve la discusión conjunta y negociada de soluciones a los problemas cotidianos de la protección del medio ambiente. A pesar de que existe una cierta colaboración en la ejecución, el diseño institucional en la política medioambiental está fundamentalmente marcado por la ausencia de cooperación así como de relación estable e institucionalizada entre el gobierno y la industria, al tiempo que el concurso que se produce entre estos dos actores es

limitado y se desarrolla a través de contactos individuales para resolver problemas específicos. En este país existen, sin embargo, indicios de aproximación y de cooperación entre el gobierno y la industria en la elaboración de esta política.

El gradual acercamiento entre estos dos actores responde a una dinámica de cambio de origen exógeno: la adhesión de España a la CE y la consiguiente obligación de aplicación de la política de protección medioambiental comunitaria. La política medioambiental de la CE es más rigurosa que la española y exige, indudablemente, un gran esfuerzo de adaptación a la misma por parte de los responsables públicos y privados. Para agilizar la adopción de esta política, el gobierno ha iniciado una reflexión sobre las ventajas que podrían extraerse de una relación cooperativa con la industria. La industria, por su parte, consciente de que esta política es prioritaria para la CE y de que se impondrá más pronto o más tarde en España, se muestra más dispuesta a participar con el gobierno en las tareas medioambientales y a asumir la responsabilidad política que resulte de tal participación.

La aproximación de las posturas de estos dos actores, gobierno e industria, se ha reflejado sobre todo en la elaboración y ejecución de los pactos medioambientales. Estos pactos, resultado de la discusión y negociación entre autoridades regionales y empresas de una zona sobre planes integrales de descontaminación, son hasta ahora el instrumento más avanzado de una política medioambiental que aspira a soluciones de tipo global y preventivo. El apoyo de la CEOE y del PSOE, entre otros actores, a estos pactos parece indicar, además, que se

consolidarán como instrumento de la política medioambiental y que, con su consolidación, se puede abrir una lenta y gradual transformación del diseño político, pues la realización de los pactos medioambientales viene asociada con pautas más cooperativas de relación entre los actores públicos y los privados.

En Alemania, el diseño institucional se refleja en una política medioambiental, cuya elaboración se caracteriza por la continua interrelación entre el gobierno y la industria dentro de una red de organizaciones establecida para tal fin; también en la ejecución de esta política, a través del gobierno privado y la auto-regulación de la industria, y de un continuo proceso de negociación entre autoridades regionales y empresas, se constata el corporatismo cooperativo. Esta tradición de exclusiva y privilegiada cooperación con la industria se ve, sin embargo, presionada por una dinámica de cambio de origen endógeno: la creciente sensibilización social por el medio ambiente y la relevancia del movimiento verde.

La cooperación entre el gobierno y la industria está cada vez más sujeta a debate, criticándose no sólo su carácter discriminatorio con respecto a grupos de interés, sino también sus éxitos limitados en la política de protección medioambiental; de esta forma, se intenta que la elaboración de esta política abandone su cerrado y excluyente carácter y que, en la ejecución, se limite el gobierno privado de la industria y se introduzca un mayor control público. Estas demandas han conducido al endurecimiento progresivo de las leyes medioambientales y a un

aumento de la vigilancia sobre la auto-regulación de la industria. Estos resultados parecerían indicar que el diseño institucional se transforma lentamente, adoptando gradualmente rasgos -como la mayor intervención pública en el control del proceso político- que no son característicos del corporatismo.

También la CE podría influir, por otro lado, aunque no con la misma intensidad que en el caso español, sobre el diseño institucional alemán a través de la modificación del principio de cooperación y de los acuerdos voluntarios en la política medioambiental; la Comunidad podría forzar un cambio en la forma de entender el principio de cooperación mediante la inclusión, en la elaboración medioambiental, de otros grupos ajenos al gobierno y la industria como la Comisión; la Comunidad limitará también, indudablemente, el campo de aplicación de los acuerdos voluntarios medioambientales pues éstos afectan, en muchos casos, a los mismos fundamentos del mercado único como al principio de libre circulación de mercancías.

Las distintas dinámicas de cambio, ya sean de origen exógeno como en el caso español o de origen fundamentalmente endógeno como en el caso alemán, parecen transformar la naturaleza de los diseños institucionales; esta transformación podría dar lugar a una tendencia hacia la convergencia de estos diseños a medio y largo plazo.

A pesar de estas presiones hacia el cambio, se puede concluir de este trabajo que los diseños institucionales se caracterizan por una gran perdurabilidad y estabilidad diacrónica; los diseños institucionales pueden, por supuesto,

evolucionar en el tiempo, pero esta evolución debe entenderse más como adaptación gradual a una serie de nuevas circunstancias que como cambio radical de su propia naturaleza. Las dinámicas de cambio que afectan a los diseños institucionales podrán tener distintos grados de éxito; estas dinámicas promoverán, sin embargo, más la modificación que el cambio radical de los diseños, pues no sólo las instituciones tienen una estabilidad que es difícil alterar, sino que los actores principales de una determinada área política pueden emprender distintas estrategias para contrarrestar las distintas presiones a las que se ven sometidos.

De esta forma, y aunque existen en las democracias occidentales tendencias hacia la convergencia de determinadas políticas públicas, persisten todavía "diferencias nacionales sistemáticas y persistentes en el modo en el que se debate, decide, y ejecuta, la política" (Freeman, en: Grant & Martinelli & Paterson, 1989: p. 88).

En España, por ejemplo, no se puede concluir todavía ni que se esté transformando el diseño institucional estatista en la política medioambiental, ni tampoco que se hayan implantado los pactos medioambientales en este área. En el diseño institucional español faltan todavía elementos esenciales que permitirían la cooperación institucionalizada entre los actores públicos y los privados, y la participación de los grupos de interés en el proceso político. Estos elementos se resumen en dos: apoyo institucional al gobierno privado o de las asociaciones, y consolidación y relevancia del sistema de representación de

intereses.

La falta de apoyo institucional al gobierno privado en la política medioambiental se ha constatado en dos hechos: la ausencia de representación social en los órganos que dirigen el plan nacional de residuos industriales, y los intentos de la administración por monopolizar la creación de sociedades para la gestión de los residuos o, dicho de otro modo, la falta de promoción por parte de las autoridades de modelos privados de tratamiento y eliminación de los mismos.

El sistema de representación de intereses, por otro lado, no está todavía consolidado; en el caso de los empresarios, por ejemplo, éstos no sólo prefieren que sus organizaciones tengan una capacidad limitada y sean poco jerarquizadas y centralizadas, sino que no creen todavía de forma firme en su utilidad y eficacia.

En Alemania, por otro lado, la creciente preocupación pública por el medio ambiente y la relevancia del movimiento verde no han modificado sustancialmente el diseño corporatista en la política medioambiental. El gobierno y la industria siguen manteniendo sus estrechos vínculos en la elaboración de esta política mientras que, en la ejecución de la misma, continúa predominando el gobierno privado y la auto-regulación industrial. Tampoco la CE ha favorecido el cambio de este diseño sino, más bien, todo lo contrario: la industria alemana, básicamente del sector químico, está desarrollando nuevas estrategias para reducir las presiones ecologistas existentes a nivel nacional mediante el emplazamiento de la elaboración de la política

medioambiental en el nivel más despolitizado y "técnico" de la Comunidad. La preferencia comunitaria por la elaboración política basada en la discusión "objetiva" y llevada a cabo, primordialmente, mediante la cooperación con los intereses privados y la inclusión de expertos, se solapa con el estilo político alemán en el que predominan los principios de acomodo, intelectualidad, didactismo y "expertise" (Dyson, en: Richardson, 1982) ; asimismo, la semejanza entre el complejo y entrelazado sistema de niveles políticos de decisión de la CE y de Alemania promueve la complementariedad de sus diseños institucionales.

Por todo lo anteriormente expuesto puede concluirse que los diseños institucionales no se modifican fácilmente ya que ni factores internacionales ni nacionales han conseguido, hasta ahora, transformar los rasgos básicos de la pauta de relación entre el gobierno y la industria, así como de su red organizativa, en España y Alemania.

En el primer país, el fenómeno que más se aproximaría a un modelo de cooperación y relación institucionalizada entre los actores públicos y los privados es el pacto medioambiental mientras que, en el segundo país, la progresiva implantación del principio de responsabilidad privada controlada -como autorregulación industrial sometida a un cierto control público- es lo que más se asemejaría a un modelo de intervención estatal en la política de protección del medio ambiente.

### 3. La Comunidad Europea; Elemento Impulsor e Inhibidor de la Política Medioambiental.

La CE asume gradualmente mayores competencias en la política medioambiental pues, tras conseguir su reconocimiento legal en el AUE, el nuevo de tratado de unión política, aprobado en Maastricht a finales de 1991, ha aumentado las competencias de la Comisión en materia de medio ambiente; este tratado ha reducido, además, el margen de maniobra de los estados miembros en el Consejo, al sustituir el principio de unanimidad por el de mayoría en la toma de determinadas decisiones relacionadas con el medio ambiente.

Aunque la opinión más extendida sobre la CE señala que esta organización de carácter supranacional tendrá cada vez más importancia en los temas de la protección del medio ambiente, su influencia sobre los diseños institucionales imperantes en la política medioambiental no ha sido, hasta ahora, muy significativa.

A pesar de que una de las conclusiones de este trabajo es, por lo tanto, que la Comunidad no ha alterado sustancialmente los diseños institucionales, esta afirmación debe ser contextualizada; esta organización ejercerá, indudablemente, una mayor presión sobre los países que tengan diseños institucionales discrepantes con el existente a nivel comunitario y poco conducentes a la consecución de sus objetivos medioambientales (España), que sobre países con diseños institucionales similares al suyo y proclives a una mejor realización de esta política (Alemania). Por otro lado, el hecho de que la CE haya relegado a un segundo término el análisis de los modelos de relación entre el gobierno y la industria en los países comunitarios, a pesar de que éstos influyen en el cumplimiento de la política

medioambiental comunitaria, puede deberse, entre otras razones, a que los problemas de ejecución dentro de la Comunidad no han sido hasta ahora prioritarios. De esta forma, la posible convergencia de los diseños institucionales como resultado de la influencia de la CE es hasta ahora prácticamente inexistente.

Donde sí parece que el papel comunitario ha sido relevante es con respecto a la política medioambiental de sus estados miembros, sobre todo con la de aquéllos en los que este área política no gozaba de una alta prioridad en la agenda pública. Ante esta situación cabe preguntarse si la CE ha servido como freno o como impulso de la protección del medio ambiente de los distintos países que la componen.

La CE ha sido representada por algunos autores como una institución fundamentalmente reactiva que copia las iniciativas de los países con políticas medioambientales propias y avanzadas para luego introducirlas a nivel comunitario; según esta idea, los intentos de la CE relacionados con la elaboración y aplicación de soluciones novedosas, no imitadas de ningún país, serían la excepción (Rehbinder & Stewart, 1985) . El papel más importante de la Comunidad, dentro de esta visión, habría sido así el de facilitar el proceso de negociación intergubernamental y el de limitar a los estados miembros con respecto a la adopción de políticas medioambientales divergentes (Weber, 1990); en este segundo objetivo, la política de la CE habría tenido limitados pero significativos éxitos debido a su constante trabajo de armonización de las actuaciones de protección medioambiental en todos los países comunitarios.

Esta representación de la CE se encuentra extendida, generalmente, entre aquellos estados miembros cuyas políticas medioambientales son más rigurosas que la media comunitaria; en estos casos, se argumenta que la política medioambiental de la CE ha aportado muy poco a las políticas nacionales. Más importante que esta supuesta escasa aportación, sería el temor de estos países a que la Comunidad pueda suponer un retroceso para sus altos niveles de protección del medio ambiente. Este temor tendría un triple fundamento:

- la Comisión, o alguno de los países comunitarios, puede demandar a un estado ante el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) si considera que alguna de sus medidas medioambientales perjudica la realización del mercado único e implica obstáculos al principio de libre competencia e intercambio de bienes,

- la CE, al adquirir mayores competencias dentro de la política medioambiental, restringe el margen de maniobra de los estados miembros en relación a la introducción de medidas nuevas y más rigurosas de protección del medio ambiente, y

- la incorporación de nuevos países a la CE, como España y Portugal, puede aparejar la consolidación de una política medioambiental del mínimo común denominador.

Según otros autores, que defienden una representación opuesta de la CE, la política medioambiental comunitaria no ha sido ni inútil, ni tampoco menos exigente que la política medioambiental de los estados miembros; la Comunidad ha promovido la homogeneización de este área política y la introducción de nuevos instrumentos y problemas en la misma, no sólo en los

países con políticas medioambientales que van a remolque de la comunitaria (España), sino también en los países con políticas avanzadas que condicionan, a veces, la de la propia Comunidad (Alemania) . Prueba de ello sería, por ejemplo, que los altos funcionarios alemanes, que han tomado parte en las negociaciones de directivas, consideren de forma generalizada que la Comunidad desempeña un papel impulsor en la protección del medio ambiente (Kromarek, 1986). La visión de la CE como freno de la política medioambiental no se ajusta a la realidad como lo demuestra el aumento del número de denuncias por incumplimiento de la legislación medioambiental comunitaria en la mayoría de los estados miembros; ningún país ejecuta de forma totalmente satisfactoria la política medioambiental de la CE, aunque las diferencias de cumplimiento entre los estados miembros son enormes. Cada país tiene un interés particular en determinados campos de la protección del medio ambiente, mientras que otros son generalmente relegados a segundo término. En este área política ningún estado miembro de la CE es siempre el que marca el paso ("pace-maker") ni tampoco el que lo retarda ("laggard") en este área política (von Moltke, en: Lützel, 1986).

El rol de la CE en la política medioambiental es, en definitiva, de tipo mixto: en algunos casos la CE ha jugado un papel innovador -caso de la directiva sobre PCBs- y ha facilitado la introducción de determinada legislación en los estados miembros -caso de la ley sobre productos químicos en Alemania-, mientras que en otros casos su papel ha sido cauteloso al frenar medidas novedosas de protección del medio ambiente -

caso del sistema de recogida de envases en Dinamarca y Alemania, y del nivel de emisión de gases de vehículos e introducción del catalizador en este último país. En última instancia, el papel de la política medioambiental comunitaria está siempre en relación con las políticas medioambientales de los distintos estados miembros; en el caso de los estados, que son minoría, con una política propia y avanzada, la CE ha jugado un papel suplementario, y tal vez limitador, mientras que en el caso de la mayoría de los estados, que se limitan a transponer y ejecutar deficientemente las directivas, la CE ha jugado un papel impulsor básico.

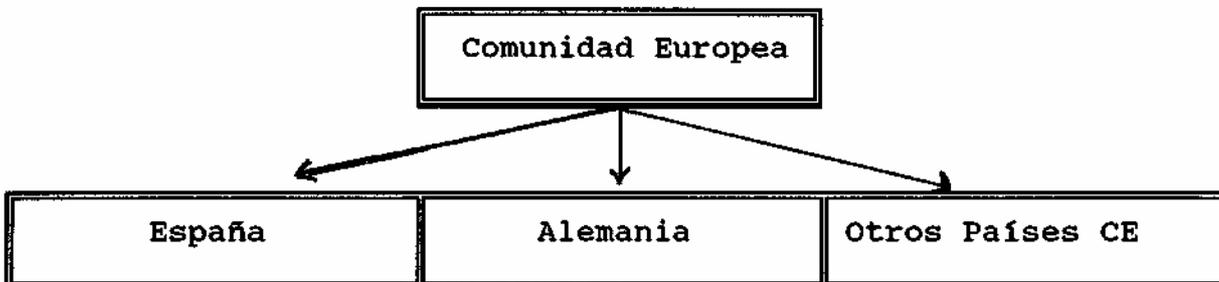
De esta forma, la representación de la política del medio ambiente comunitaria como actividad mimética y dirigida por algunos países debe, por lo menos, complementarse con el papel innovador y facilitador que la Comunidad ha jugado a menudo dentro de este área: "la Comunidad guiará y será guiada" en la política medioambiental (von Moltke, en: Lützel, 1986: p. 76) .

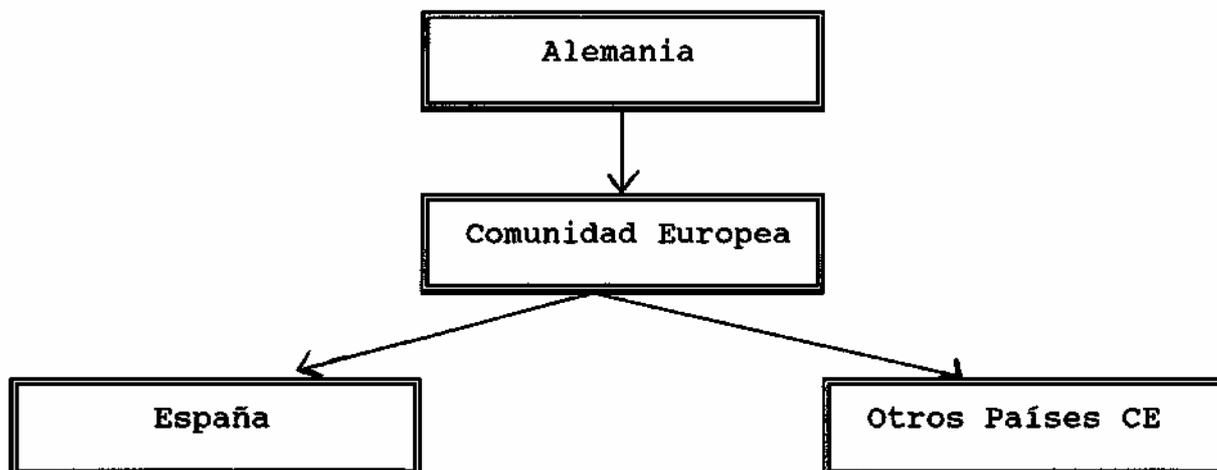
#### 4. La Política Medioambiental como Área de Conflicto en el Escenario de la Comunidad Europea.

La CE proporciona un nuevo escenario para la discusión de la política de protección del medio ambiente. En este escenario, que se volverá cada vez más conflictivo debido a los diferentes intereses medioambientales de los estados miembros, los países comunitarios pueden actuar como mecanismos transmisores de propuestas políticas a la CE y al resto de los países a través de la misma (transmisión horizontal) , o ser mecanismos receptores

de las propuestas de la Comunidad (transmisión vertical). Dentro del mecanismo de transmisión horizontal se puede asumir que los estados miembros con una política medioambiental propia y avanzada (como es el caso de Alemania) tienen más posibilidades de influir en la política comunitaria y, a su vez, en la política de los restantes países comunitarios, que los estados sin una tradición política medioambiental (como es el caso de España). Los dos mecanismos de transmisión, horizontal y vertical, se podrían expresar a través del siguiente esquema:

**Transmisión Vertical**



Transmisión horizontal

(Fuente: Elaboración propia)

De esta forma, en el panorama de la política de protección del medio ambiente de la CE, habría países líderes y países subordinados; los países líderes transmitirían, a través de la organización comunitaria, sus políticas y prácticas de protección del medio ambiente a los países subordinados, que asumirían un papel pasivo de meros receptores de legislación importada.

Además de ser receptores de política medioambiental, por transmisión vertical u horizontal, los estados miembros pueden también desarrollar un amplio número de estrategias a nivel comunitario.

Alemania se ha concentrado básicamente en una actividad de homogeneización de la política medioambiental, buscando la imposición uniforme de sus estrictos estándares de protección del

medio ambiente en todos los países comunitarios; además de esta actividad, los industriales alemanes han comenzado a fortalecer sus vínculos individuales con las autoridades comunitarias como parte de una estrategia que persigue el traslado gradual de la elaboración de esta política desde el contexto nacional al comunitario. Por último, Alemania utiliza el escenario comunitario para, paradójicamente, sortearlo mediante actuaciones individuales al margen de la CE ("Alleingänge"); el temor a que la política medioambiental comunitaria se convierta en una actividad del menor común denominador, justifica que este país -caracterizado por una protección del medio ambiente avanzada y considerada como objeto prioritario de interés por la sociedad- no pueda permitirse no avanzar o, incluso, retroceder con respecto a los logros alcanzados en este área. A pesar de que este país mantiene una presencia constante y activa en la elaboración de la política medioambiental comunitaria, es pronto todavía para decidir si esta última y, por ende, la española tenderán a parecerse cada vez más a la política alemana o, al menos, a incorporar algunos de sus rasgos identificadores.

Al contrario que Alemania, España carece de una política medioambiental avanzada y no la considera tampoco un objetivo prioritario por lo que ha desarrollado, básicamente, dos tipos de estrategias en el escenario comunitario: una estrategia de resistencia y oposición a los afanes homogeneizadores de ciertos estados miembros, y una estrategia de protesta, y llamada de atención, ante lo que se describe como fijación comunitaria en los problemas medioambientales de los países del norte con desconsideración hacia los del sur.

Esta oposición entre países como Alemania, preocupados por una aplicación uniforme y estricta de la política medioambiental, y países como España, que se resisten a esta aplicación y enfatizan la naturaleza diferencial de los problemas medioambientales de la CE, es parte de la dialéctica comunitaria norte-sur. Otra conclusión básica de este trabajo sería pues la creciente conflictividad e importancia de los regímenes internacionales como marco de discusión y negociación entre distintos estados. Dentro de este conflictivo panorama es interesante asistir al debate que actualmente se está produciendo con respecto a la política medioambiental en la Comunidad.

La política medioambiental comunitaria está ahora marcada por dos problemas principales: el modo en el que el Consejo de Ministros toma las decisiones referentes a la protección medioambiental, y el mecanismo de financiación de esta política.

Hasta ahora las decisiones que afectaban a la política medioambiental se tomaban por unanimidad en el Consejo; este procedimiento conduce, generalmente, a bloqueos políticos, dilaciones en la aprobación de directivas y, en definitiva, retrasos en el desarrollo y avance de las políticas comunitarias. Para vencer estas resistencias institucionales, y como resultado de la popularidad imparable de la protección medioambiental, se propuso que en la reforma del tratado de unión política se sustituyera el principio de toma de decisiones por unanimidad por el de toma de decisiones por mayoría en este área política. Esta propuesta contó en un principio con la oposición solamente de dos países: España e Irlanda.

La inicial oposición española a aceptar el principio de mayoría en la política medioambiental comunitaria se relacionaba con el segundo de los problemas que afectan actualmente a este área: el mecanismo de financiación de las medidas de protección del medio ambiente. Hasta ahora esta política ha sido financiada básicamente a través de programas sectoriales (como el programa MEDSPA de aplicación a áreas mediterráneas) y, a veces, de fondos no relacionados estrictamente con el medio ambiente (como los fondos estructurales). El dinero disponible a través de estos mecanismos ha sido considerado insuficiente por países que, como España, estaban obligados, comparativamente hablando, a incurrir en un gasto medioambiental mayor en determinados campos -como el de habitats y especies animales objeto de protección- y tenían, al mismo tiempo, un menor nivel de desarrollo económico. Aunque el fondo LIFE -instrumento de financiación específico para la protección medioambiental- es ya una realidad en la CE, la postura española exigía la creación de un fondo comunitario más ambicioso para el medio ambiente. Mientras no se aprobara este mecanismo de financiación, España seguiría oponiéndose a la adopción por mayoría de las decisiones medioambientales porque tal procedimiento favorecería una política más costosa de protección del medio ambiente. A esta reivindicación se oponían países como Alemania que argumentaban que cada estado miembro debía pagar su política medioambiental, y que temían que la creación de este fondo supusiera una nueva carga contributiva para los estados que actúan como pagadores netos dentro de la CE.

Este debate entre países comunitarios que promovían el

principio mayoritario en la toma de decisiones de la política medioambiental y rechazaban, al mismo tiempo, la creación de un fondo comunitario para la protección del medio ambiente, y países que se oponían a una política medioambiental comunitaria decidida por mayoría a menos que se aprobara un mecanismo importante de financiación de la misma, es parte de un conflicto más amplio: el conflicto en torno al principio de cohesión económica y social.

Este principio plantea que los estados miembros de la CE deben contribuir al presupuesto comunitario de acuerdo con su riqueza relativa, pagando más los países más ricos del norte y del centro de Europa y menos los países más pobres del sur. Según el principio de cohesión, solamente a través de una contribución progresiva, basada en la riqueza de cada país, podrán vencerse los desequilibrios estructurales existentes entre los distintos estados miembros de la CE que amenazan con hacer fracasar no sólo la consecución del mercado único, sino también con debilitar los mismos cimientos de la construcción europea.

En el momento actual únicamente se puede realizar un ejercicio de prospectiva social para dilucidar cómo se resolverá este debate, o cuál será, más específicamente, el futuro desarrollo de la política medioambiental comunitaria. En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CE celebrada en Maastricht a finales de 1991, pareció triunfar la postura española sobre la cohesión. La concreción de este principio es, sin embargo, el asunto verdaderamente importante y el que parece que va a plantear serios problemas a la delegación española.

De todos modos, la futura ampliación de la CE con respecto

a países como Austria y Suecia, y el agrandamiento del mercado europeo tras el acuerdo con los países de la EFTA, reforzará probablemente el bloque de países opuestos a dar una forma concreta al principio de cohesión, mientras que promoverá una política medioambiental cada vez más rigurosa y, por lo tanto, costosa. De esta forma, la política medioambiental de la CE se convertirá, cada vez más, en un área de negociación e intercambio ("trade-offs") entre los países comunitarios cuya importancia no dejará de crecer, dada la sensibilidad ecológica de la sociedad actual y las importantes repercusiones económicas de este área política.

## NOTA METODOLOGICA.

Esta tesis ha sido llevada a cabo con tres tipos de instrumentos básicos: fuentes primarias, fuentes secundarias, y entrevistas.

Las fuentes primarias comprenden material de carácter interno, de diverso tipo, producido por los actores de la política medioambiental; esta información, elaborada principalmente por el gobierno y la industria y, también, por otros grupos como las asociaciones ecologistas, abarca fundamentalmente documentos internos, informes públicos, memorias de actividades y circulares.

Las fuentes secundarias recogen una extensa bibliografía -repartida en libros, informes y artículos- producida a partir de fuentes primarias y de investigaciones realizadas por los especialistas en política medioambiental, y en disciplinas afines o relacionadas con la misma.

Las fuentes primarias y secundarias han sido complementadas con entrevistas realizadas a personas vinculadas a la protección del medio ambiente -políticos, burócratas, empresarios, técnicos, profesores, ecologistas...- en España, Alemania y Bruselas. Ya que esta tesis ha combinado fuentes primarias y secundarias, siguiendo una metodología clásica en la investigación, en esta nota metodológica se reseñarán solamente las características del proceso conducente a la elaboración de entrevistas.

Al principio no se preveía que esta tesis fuera a incluir la realización de entrevistas aunque, tras la comprobación de la

escasez en España de material relevante de todo tipo -sobre todo de fuentes secundarias- para el estudio, éstas resultaron imprescindibles. Las entrevistas se revelaron, posteriormente, como una valiosísima fuente de información ya que los actores de la política medioambiental rara vez dan publicidad a muchas de sus ideas u opiniones, o a los hechos que conocen desde su privilegiada posición. El problema de las entrevistas que investigan, entre otros temas, la ejecución de las políticas públicas es que casi siempre se aplican a expertos que, partiendo de su "expertise" y del déficit de información del entrevistador, suelen aportar al investigador un abigarrado conjunto de detalles técnicos desvinculados entre sí y sin relación con la realidad global de la política en cuestión. Para compensar esta "distorsión" la selección de los entrevistados ha sido intencional, es decir, las personas que han sido escogidas no eran meros técnicos especialistas sino que ocupaban posiciones relevantes dentro de distintas estructuras -políticas, administrativas, industriales...- vinculadas a la política medioambiental; además de que estas posiciones estuvieran principalmente relacionadas con el diseño genérico de esta política, las entrevistas han enfatizado aquellos aspectos vinculados al análisis global de la misma.

Las entrevistas han sido realizadas en tres países: España, Alemania, y Bélgica.

En España las entrevistas se llevaron a cabo en Madrid, Barcelona, y Vitoria, al tiempo que se enviaba un cuestionario a Sevilla, La Coruña, y Cartagena; de estos cuestionarios sólo

fue contestado el enviado a Sevilla. La elección de estas ciudades responde a un criterio analítico pues, o bien son lugares con graves problemas de contaminación (Madrid y Cartagena), o son sede de administraciones autonómicas que tienen que enfrentarse a problemas importantes de deterioro del medio ambiente (Cataluña y el País Vasco son dos de las regiones más degradadas de la península por su alta densidad industrial; Andalucía tiene una de las áreas más contaminadas del país en el polígono industrial de Huelva; Galicia sufre una polución importante que procede de la industria del papel).

En Alemania las entrevistas se realizaron en Bonn, por ser sede del Ministerio del Medio Ambiente, y en Berlín, que acoge a la Oficina Federal del Medio Ambiente y a un importante Centro de Investigaciones (WZB, Wissenschaftszentrum Berlin) que tiene un departamento dedicado específicamente al tema medioambiental. Bruselas, debido a ser la capital comunitaria, fue también una de las ciudades elegidas para la realización de entrevistas.

El número de personas entrevistadas ha sido de 64, aunque el número total de entrevistas es mayor ya que, en algunos casos, el mismo sujeto fue abordado varias veces.

Las entrevistas se repartieron de la siguiente forma:

<u>PAIS</u>	<u>CIUDAD</u>	<u>INSTITUCION</u>	<u>NUMERO/TIPO</u>	
E	Madrid	Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas	1	E
E	Madrid	MOPU	5	E
E	Madrid	MINER	4	E
E	Madrid	Instituto Nacional de Administración Pública	1	E
E	Madrid	Agencia de Medio Ambiente de la CC.AA de Madrid	1	E
E	Madrid	Ayuntamiento	2	E
E	Madrid	Confederación Española de Organizaciones Empresariales	1	E
E	Madrid	Cámara de Comercio	2	E
E	Madrid	Instituto de Prospectiva	1	E
E	Madrid	REPSOL	1	E
E	Madrid	PSOE	1	E
E	Madrid	PP	1	E
E	Madrid	IU	1	E
E	Madrid	CDS	1	E
E	Madrid	Universidad	1	E
E	Madrid	Movimiento Ecologista	1	E
E	Barcelona	Departamento de Política Territorial y Obras Públicas	5	E
E	Barcelona	Fomento del Trabajo Nacional	1	E
E	Barcelona	FEDEQUIM	1	E
E	Barcelona	Asociación de Empresas Químicas de Tarragona	1	T
E	Barcelona	Movimiento Ecologista	1	E
E	Vitoria	Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente	3	E
E	Vitoria	CONFEBASK	2	E
A	Bonn	Ministerio del Medio Ambiente	5	3E 2G
A	Bonn	Oficina de Abogados	1	E
A	Berlin	Oficina Federal del Medio Ambiente	5	E
A	Berlin	Centro de Investigaciones	2	E
B	Bruselas	Dirección General XI	5	E
B	Bruselas	Dirección General III	1	E
B	Bruselas	Dirección General XVI	1	E
B	Bruselas	Comisión. Célula de Prospectiva	2	E
B	Bruselas	Comité Económico y Social	1	E
B	Bruselas	COREPER de España	1	E
B	Bruselas	COREPER de Alemania	1	E

En el cuadro anterior no se especifica el cargo concreto que desempeña la persona entrevistada, es decir, si el entrevistado fuera, por ejemplo, jefe del servicio de protección del ambiente atmosférico en la DGMA del MOPü sólo se aludiría a su pertenencia a dicho ministerio. La decisión de no incluir los cargos específicos de los entrevistados se ha tomado para satisfacer los requerimientos de algunos de ellos que no querían ser identificados a través de sus puestos. En la mayoría de los casos se procedió a tomar nota de las entrevistas durante su transcurso (tipo E), mientras que solamente dos fueron grabadas (tipo G) , y una fue realizada por teléfono (T). El escaso uso hecho de la grabación se explica también por ser una petición de la mayoría de los entrevistados.

Las entrevistas han sido individuales y semiabiertas, pues se partía de un guión escrito que contenía aproximadamente quince preguntas con distintos apartados, mientras que su duración ha oscilado entre 15 y 90 minutos.

La forma en la que se hace referencia a las entrevistas a lo largo de esta investigación es la siguiente:

- La primera letra sirve para identificar sectores; las letras A e I indican, respectivamente, que la persona entrevistada pertenece a la administración (sin hacer distinciones sobre si esta administración es comunitaria, del gobierno central, autonómico o regional, o local), o a la industria. La letra V significa varios y abarca un conjunto heterogéneo de personas pertenecientes a partidos políticos, a cámaras de comercio, al movimiento ecologista, profesores de

universidad, investigadores privados, etc. En ciertas ocasiones los entrevistados pertenecían a distintos sectores (por ejemplo a un partido político y a la administración) por lo que, en estos casos, se adjudica la letra que más se ajusta al contenido de la entrevista; es decir, si el guión de la entrevista enfatizaba los temas de programas y posturas del partido con respecto a la política de protección del medio ambiente, en detrimento de aquellos otros relacionados con la práctica administrativa de esta política, la letra elegida era la V.

- La segunda letra hace referencia al país en el que se realizó la entrevista: E para España, A para Alemania, y CE para Bruselas sede de la Comunidad Europea.

- Los números colocados detrás de las letras sirven para distinguir a las diferentes personas entrevistadas dentro de un mismo sector, sea éste el de la administración, la industria, o varios.

- La cifra final se refiere al año en el que se realizó la entrevista. Las entrevistas se llevaron a cabo solamente en dos años: 1990 y 1991.

De esta forma, la referencia (Entrevista I-CE-14, 1991) se leería de la siguiente forma:

- I, el entrevistado pertenece al sector de la industria, CE, la entrevista fue realizada en Bélgica, más concretamente en Bruselas como sede de las instituciones de la CE,
- 14, el entrevistado hace el número catorce dentro del sector de la industria, y

- 1991, la entrevista se llevó a cabo en 1991.

El guión de las entrevistas ha dependido del sector al que perteneciera el entrevistado, aunque en todos los casos han existido preguntas y temas que se repetían. En líneas generales puede hablarse de entrevistas aplicadas a personas dentro de la administración (entrevistas A) , de la industria (entrevistas I) , y de sectores varios (entrevistas V) . El contenido de estos tres tipos de entrevistas, aunque dependía de la persona entrevistada en cuestión, tenía la siguiente forma genérica:

#### Entrevistas A.

1. Nombre y cargo desempeñado.
2. Publicaciones oficiales relacionadas con la política medioambiental.
3. Relación con otros organismos (dirección general, ministerios, departamentos o agencias) con competencias medioambientales dentro del mismo nivel administrativo (comunitario, central o autonómica).
  - 3.1. Relación con otros organismos oficiales de diferente nivel administrativo.
    - 3.1.1. Tipo de relación.
    - 3.1.2. Existencia o no de pactos interadministrativos.
4. Composición de determinados organismos ya existentes, y en proyecto de creación, dentro de la organización administrativa del medio ambiente.
  - 4.1. Existencia o no de organismos donde, de forma institucionalizada, se reúnan el gobierno y la industria

para la discusión de la política medioambiental. 4.1.2.

Previsión de creación de este tipo de organismos, en caso de que no existan.

5. Tipo de relación entre la administración y la industria en la política medioambiental.

6. Existencia o no de pactos medioambientales entre la administración y la industria.

7. Papel de la industria en la política medioambiental.

7.1. Papel de la industria en la elaboración de la política medioambiental.

7.2. Papel de la industria en la ejecución de la política medioambiental.

7.3. Papel de la industria según su tamaño y sector al que pertenece.

7.4. Papel de las asociaciones industriales, y casos de agrupación de industrias para la resolución de problemas conjuntos de degradación del medio ambiente.

8. Tipo de cumplimiento de determinadas piezas legislativas para la protección del medio ambiente.

8.1. Casos específicos de industrias que incumplan la legislación medioambiental.

9. Instrumentos más utilizados en la política medioambiental.

9.1. Recurso a la subvención pública.

9.2. Recurso a la regulación tradicional de ordenar y controlar.

9.3. Recurso a los instrumentos económicos.

9.3.1. Incentivos para la consecución de estándares medioambientales más estrictos que los recogidos por la legislación vigente.

- 9.4. Recurso a las sanciones.
- 9.5. Recurso a la negociación previa a la ejecución de la política medioambiental.
  - 9.5.1. Formas que adopta esta negociación.
10. Existencia o no de una práctica de acuerdos voluntarios con la industria en la política medioambiental.
11. Estado de la infraestructura medioambiental.
12. Evolución del estado del medio ambiente.
13. Influencia de la política comunitaria medioambiental en el país.
14. Tendencias en la política medioambiental.

#### Entrevistas I.

1. Nombre y cargo desempeñado.
2. Existencia o no de comités encargados del tema medioambiental.
  - 2.1. Fecha de creación de los mismos.
3. Existencia o no de organismos donde, de forma institucionalizada, se reúnan el gobierno y la industria para la discusión de la política medioambiental.
  - 3.1. Previsión de creación de este tipo de organismos, en caso de que no existan.
4. Tipo de relación entre la administración y la industria en la política medioambiental.
5. Existencia o no de pactos medioambientales entre la administración y la industria.
6. Papel de la industria en la política medioambiental.
  - 6.1. Papel de la industria en la elaboración de la política

medioambiental.

- 6.2. Papel de la industria en la ejecución de la política medioambiental.
- 6.3. Papel de la industria según su tamaño y sector al que pertenece.
- 6.4. Papel de las asociaciones industriales, y casos de agrupación de industrias para la resolución de problemas conjuntos de degradación del medio ambiente.
7. Sensibilización del empresario por el tema medioambiental.
  - 7.1. Estrategias del empresario en la política medioambiental.
8. Existencia o no de una práctica de acuerdos voluntarios con la industria en la política medioambiental.
9. Influencia de la política comunitaria medioambiental en el país.
10. Tendencias en la política medioambiental.

#### Entrevistas V.

1. Nombre y cargo desempeñado.
2. Organismo público y nivel administrativo más preocupado por el tema medioambiental.
3. Existencia o no de organismos donde, de forma institucionalizada, se reúnan el gobierno y la industria para la discusión de la política medioambiental.
4. Tipo de relación entre la administración y la industria en la política medioambiental.
5. Existencia o no de pactos medioambientales entre la administración y la industria.
6. Papel de los partidos (o movimientos ecologistas) en la

política medioambiental.

7. Sensibilización de la sociedad por el tema medioambiental.
8. Existencia o no de una práctica de acuerdos voluntarios con la industria en la política medioambiental.
9. Estado de la infraestructura medioambiental.
10. Evolución del estado del medio ambiente.
11. Influencia de la política comunitaria medioambiental en el país.
12. Tendencias en la política medioambiental.

Para finalizar esta nota metodológica se incluye aquí el guión del cuestionario enviado a Sevilla, La Coruña y Cartagena:

1. Nombre y cargo desempeñado.
2. Existencia de informes, globales o sectoriales, sobre la situación del medio ambiente en la CC.AA.
  - 2.1. Fecha de inicio de los mismos.
3. Composición de determinados organismos ya existentes, y en proyecto de creación, dentro de la organización administrativa del medio ambiente.
  - 3.1. Existencia o no de organismos donde, de forma institucionalizada, se reúnan el gobierno y la industria para la discusión de la política medioambiental.
    - 3.1.2. Previsión de creación de este tipo de organismos, en caso de que no existan.
4. Caracterización de la relación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental.
5. Existencia de casos de convenios, o de desarrollo de medidas conjuntas, entre el gobierno y la industria en la

política medioambiental.

6. Funcionamiento de determinados planes de protección del medio ambiente en el campo de la protección atmosférica.
  - 6.1. Desarrollo de medidas específicas, incluidas en los anteriores planes, ejecutadas por las empresas. Tipo de ejecución de las mismas.
7. Acuerdos en el campo del saneamiento de las cuencas fluviales.
  - 7.1. Desarrollo y contenido de estos acuerdos.
  - 7.2. Desarrollo, implantación y gestión del canon de saneamiento. Datos sobre el mismo.
8. Tipo de compromiso y modalidad de cumplimiento de los planes medioambientales alcanzados con la industria.
  - 8.1. Medios que aseguran la ejecución de los planes medioambientales.
    - 8.1.1. Hipótesis de incumplimiento de los planes por la industria.
9. Uso del término pacto medioambiental con respecto a determinados planes de protección medioambiental.
  - 9.1. Otros casos en los que se utilice este término, si es que se utiliza en alguno.
10. Existencia o no de una política de acuerdos voluntarios con la industria en la política medioambiental.

## APÉNDICE.

Anexo 1: Órganos Administrativos Relacionados con el Medio Ambiente en España.

Cuadro A: Residuos Procedentes de la Incineración de Basuras Domésticas desde 1966 a 1986 y con Pronósticos hasta 1990 en Alemania.

Cuadro B: Emisión de SO<sub>2</sub> por kg/hab en 1983 en la CE.

Cuadro C: Emisión de NO<sub>x</sub> por kg/hab en 1983 en la CE.

Cuadro D: Emisión de CO<sub>2</sub> por PIB en 1988 y su Evolución desde 1971 a 1988 en Países de la OCDE.

Cuadro E: Emisión de Gases de Efecto Invernadero por PIB a finales de 1980 en Países de la OCDE.

Cuadro F: Emisiones Anuales de SO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, Polvo, y Compuestos Volátiles Orgánicos desde 1966 a 1986 y Pronósticos para 1988 en Alemania.

Cuadro G: Emisiones de SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> por Fuentes Estacionarias (Plantas de Combustión) desde 1966 a 1984 y Pronósticos para 1995 en Alemania.

Cuadro H: Situaciones Graves de Contaminación en las Cuencas Hidrográficas en España.

Cuadro I: Porcentaje de Población que disfruta de Tratamiento de Aguas a finales de 1980 y Tipo de Tratamiento en Países de la OCDE.

Cuadro J: Contenido de Oxígeno en el Rin en la Frontera Germano-Holandesa desde 1946 a 1984, Concentración de Cloruro en el Rin en la Frontera Germano Holandesa desde 1885 a 1984.

Cuadro K: Contenido de Cadmio en el Rin desde 1973 a 1984, y Concentración de Cadmio en diferentes Ríos desde 1970 a 1987 en Alemania. Concentración de Amonio en el Rin desde 1982 a 1985.

Cuadro L: Total de Residuos Industriales por Tn, per capita, y por PIE a finales de 1980 en Países de la OCDE.

Cuadro M: Tendencia en las Emisiones de SO<sub>2</sub> y PIB desde 1970 a 1990 en Alemania.

Cuadro N: Tendencia en las Emisiones de NO<sub>x</sub> y PIB desde 1970 a 1990 en Alemania.

Cuadro Ñ: Intensidad, Necesidades y Evolución Energética desde 1970 a 1988 en Países de la OCDE.

Cuadro O: Gastos en Control de la Contaminación a mediados de 1980 en Países de la OCDE.

## **Anexo 1**

Órganos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas relacionados con el Medio Ambiente en España.

Fuente: DGMA, 1987

ANEXO II

ORGANOS EJECUTIVOS DEL ESTADO RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

MATERIA	DISPOSICION	OBSERVACIONES	BOLETIN O DIARIO OFICIAL
Internacional	Real Decreto 260/86 de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España ante las Comunidades Europeas.		BOE, núm. 38 de 13-2-1986.
Internacional	Resolución 13-5-86 sobre aplicación del artículo 32 del Decreto 801/72, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales.	Observaciones en relación a los convenios de humedales de Ramsar, de prohibición de técnicas de modificación ambiental con fines militares y sobre contaminación transfronteriza a gran distancia.	BOE, núm. 121 de 21-5-1986.
Orgánica	Real Decreto 2.680/85, de 9 de octubre, sobre servicios provinciales y regionales del MOPU.		BOE, núm. 33 de 7-2-1986.
Orgánica	Orden de 7 de febrero de 1986, por la que se establece la estructura y funciones de los Servicios Provinciales y Regionales.		BOE, núm. 34 de 8-2-1986.
Orgánica	Real Decreto 1.418/86 de 13 de junio, sobre funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de Sanidad Exterior.	Recoge competencias de sanidad ambiental.	BOE, núm. 164 de 10-7-1986.
Orgánica	Real Decreto 1.943/86, de 19 de septiembre por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.	Señala entre otras funciones de la Subdirección General de Sanidad Ambiental la gestión de Red de Vigilancia Ambiental.	BOE, núm. 227 de 22-9-1986.

DEPARTAMENTO	DIRECCION GENERAL	FUNCIONES	SUBDIRECCION GENERAL
Obras Públicas y Urbanismo	Medio Ambiente R. D. 1654/85, 3-7	Proyectos de legislación básica, planes ambientales de ámbito nacional, metodologías de estudios de impacto ambiental, programas de educación e información de interés nacional, cauces de participación, planificación y distribución de subvenciones y beneficios entre Comunidades Autónomas, relación con Organismos Internacionales; difusión y publicaciones.	— Calidad Ambiental. — Planificación y Normativa. — Información y Cooperación.
	Obras Hidráulicas R. D. 1654/85, 3-7	Propuesta y realización de acciones para protección y mejora de calidad de recursos hidráulicos; policía de aguas y defensa de su calidad.	Comisaría General de Aguas.
	Confederaciones Hidrográficas (O.A) L. 29/85, 2-8 R. D. 1821/85, 1-8	Ejecución del programa de calidad del agua; aplicación del Reglamento de Policía de Aguas; Censo de aguas residuales; declaración de zonas húmedas y desecación, previo informe favorable de los órganos competentes en materia de medio ambiente.	Comisaría de Aguas Dirección Técnica Secretaría General.
	Puertos y Costas R. D. 1654/85, 3-7	Delimitación, defensa, regeneración, conservación, protección; gestión y vigilancia de las costas.	Costas y Señales Marítimas.
	CEDEX (Organismo autónomo) R. D. 2558/85, 2-7-1985	Conocer, utilizar y proteger los recursos naturales competencia del MOPU; adecuar	— Programación técnica y científica. — C. E. de Puertos y

DEPARTAMENTO	DIRECCION GENERAL	FUNCIONES	SUBDIRECCION GENERAL
Industria y Energía	Innovación Industrial y Tecnología <i>R D 2000/80, 3-0</i> <i>O 23-1-1981</i>	Prevención y corrección del medio ambiente industrial	Diseño, Calidad Industrial y Medio Ambiente
	Secretaría General de Energía y Recursos Minerales <i>R D 3578/82, 15-2</i> <i>O 2-2-1984</i>	Planificación y seguimiento de actuaciones en el campo de la energía	Planificación energética
	Instituto Geológico y Minero (O A) <i>R D 450/79, 20-2</i> <i>O 12-12-1979</i> <i>L 29/85, 2-8</i> AGUAS	Aplicación de la Geología a la Protección del medio Ambiente, estudios y trabajos conducentes a la conservación y aprovechamiento adecuado de los acuíferos, planes de investigación sobre acuíferos subterráneos y asesoramiento técnico	Dirección de Aguas Subterráneas y Geotecnica
	Centro de Investigaciones energéticas, medioambientales y tecnológicas (CIE-MAT)	Vigilancia medioambiental, control radiológico, estudio de diseño y prototipos	
<b>Sanidad y Consumo</b>	Salud alimentaria y protección de los consumidores	Determinación general de las condiciones mínimas en materia de medio ambiente	Veterinaria, Salud Pública y Sanidad Ambiental
<b>Agricultura, Pesca y Alimentación</b>	Producción Agraria <i>R D 1423/85, 1-8</i>	Clasificación de productos fitosanitarios y las otras propias del Servicio contra Plagas e Inspección Fitopatológica	Sanidad vegetal
	ICONA (O A)	Legislación básica de montes y conservación de la naturaleza, relaciones internacionales, gestión y administración de parques nacionales	— Recursos Naturales Renovables — Protección de la Naturaleza
	Instituto Español de Oceanografía (O A) <i>D 15-12-39</i>	Estudio de las condiciones físicas, químicas y biológicas de los mares	— Biología marina — Biología pesquera — Geología marina — Contaminación

DEPARTAMENTO	DIRECCION GENERAL	FUNCIONES	SUBDIRECCION GENERAL
	Consejo de Seguridad Nuclear (O A) <i>L 15/80, 22-4</i> <i>R D 1157/82, 30-4</i>	Propuesta al Gobierno de Reglamentaciones, informe al MINISTER sobre concesiones de instalaciones, inspección en la fase de proyecto con facultad de paralización, control y vigilancia de niveles de radiación en el exterior de las instalaciones, evaluación de impacto ecológico de las mismas	

### ANEXO III

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LOS ORGANISMOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CON COMPETENCIA EN TEMAS MEDIOAMBIENTALES

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
ANDALUCIA	Agencia de Medio Ambiente <i>Ley 6/84, 12-06</i>	Presidencia de la Junta	— Proyectos de normas, control de calidad y contaminación de las aguas, contaminación atmosférica, gestión de residuos sólidos, evaluación de estudios de impacto ambiental, estudio e inventario de recursos naturales renovables, política recreativa y educativa, coordinación de política, protección de flora y fauna
	Consejo Asesor de MA <i>D 139/82,3-11</i>	Vicepresidencia de la Junta	— Conjuntamente con el IARRA, competencias en materia de conservación de la naturaleza
	Sección de Tecnología y Medio Ambiente Industrial <i>D 292/84, 6-11</i>	D G de Industria, Energía y Minas (Cons de Economía, Planificación, Industria y Energía)	— Medio ambiente industrial, desechos, residuos sólidos urbanos, vertidos industriales
	Sección de Sanidad Ambiental <i>O 20-3-85</i>	D G Atención primaria y protección de la salud (Cons Salud y Consumo)	— Sanidad ambiental
ARAGON	Servicio Protección de Medio Ambiente <i>D 59/85, 30-5</i>	D G Urbanismo, Arquitectura y Vivienda (Cons Urbanismo, Obras Públicas y Transportes)	— Protección del medio ambiente
COMUNIDAD AUTONOMA	Comis. provinciales <i>D 105, 84, 17 12</i>		
	Servicio Conservación Medio Rural <i>D 35/85, 28-3</i>	D G Ordenación Rural (Cons Agricultura, Ganadería y Montes)	— Ecosistemas naturales, comunidades vegetales, conservación de la fauna, restauración hídrica-forestal
ANDALUCIA	Negociación de contaminación y medio ambiente industrial <i>D 91/83, 25 10</i>		
	Servicio de Sanidad ambiental <i>D 10/86, 6-2</i>	D G Salud Pública Dep Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	— Registro alimentario, higiene alimentaria y salud ambiental
	Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo <i>D 12/86, 6-2</i>		— Informe, inspección, vigilancia y control del medio ambiental, saneamiento de aguas y bebidas, aguas residuales, residuos sólidos y contaminación atmosférica
ASTURIAS	Agencia Medio Ambiente <i>O 114/84, 4-10</i>	Cons Ordenación Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	— Actividades clasificadas, medio ambiente industrial, residuos sólidos, autorización de vertidos en aguas litorales, expedientes de resolución de beneficios, propuesta de declaración de espacios protegidos, etcétera
	Comisión de Coordinación para Asuntos Comunitarios <i>Acuerdo 20-2-86</i>	Cons de la Presidencia	— Coordinar y planificar acciones relacionadas con las Comunidades Europeas, seguimiento normativa y políticas que las afectan
	D G Medio Rural <i>D 12/86,23-1</i>	Cons Agricultura	— Conservación de la naturaleza

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	Sección Sanidad Ambiental <i>D 83/84, 30-8</i>	D G Sanidad (Cons Sanidad y Seguridad Social)	— Vigilancia y control sanitario del medio ambiente, saneamiento de aguas, residuos sólidos y contaminación atmosférica
	Servicios Territoriales de Salud Pública <i>D 15/86, 21-2</i>		— Coordinación y vigilancia en materia de sanidad ambiental
	Sección de Energía y Medio Ambiente <i>O 25-3-85</i>	D G Industria (Cons de Comercio e Industrial)	— Control de instalaciones radiactivas, gestión de residuos sólidos, laboratorio de medio ambiente industrial
	Comisión Balear Medio Ambiente <i>D 38/85, 16-5</i>	Presidencia del Gobierno	— Estudio, coordinación y propuesta de resoluciones para política medioambiental integral
	Consejos Insulares de Caza <i>D 8/86, 23-1</i>	Cons de Agricultura y Pesca	— Organismo asesor y de consulta, no vinculante, en materia de caza

**CASTILLA-LA MANCHA**

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	D G Medio Ambiente <i>D 9-11-84</i>	Cons de Obras Públicas y Ordenación del territorio	— Transferidas de la Administración del Estado, formulación y dirección de la política ambiental, tramitación y resolución de expedientes, coordinación con la Administración del Estado en las meteras al caso
	Servicio Montes, Caza y Conservación Natural <i>D 60/84 19-11</i>	D de Fomento Agrario y del Medio Ambiente (Cons Ganadería, Agricultura y Pesca)	— Actuaciones forestales, espacios naturales protegidos, fauna silvestre, protección incendios, contaminación de aguas continentales
	Sección Inspección Técnica de Sanidad y Consumo <i>D 62/84, 19-11</i>	Dirección Regional de Bienestar Social (Cons de Sanidad, Trabajo y Bienestar Social)	— Control sanitario de aguas y residuos sólidos, contaminación atmosférica

**ANARIAS**

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	D G Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza <i>D 16/86, 24-1</i>	Cons de Política Territorial	— Función ejecutiva relativa a la protección del medio ambiente y a la conservación de la naturaleza — Función en materia de actividades clasificadas
	D G de Industria <i>D 333/85, 11-9</i>	Cons de Industria y Energía	— Control y vigilancia de la contaminación industrial debida a instalaciones y a vehículos de motor
	Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente <i>D 16/86, 24-1</i>	Cons de Política Territorial	— Comisión de informes en materia de medio ambiente
	Comisiones Territoriales de actividades clasificadas		— Competencias ejecutivas y consultivas en materia de actividades clasificadas

**CASTILLA-LEON**

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	D G Urbanismo y Vivienda <i>D 97/84, 4-8</i>	Cons de Política Territorial	— Elaboración y coordinación de estudios, planes y programas, investigación e información de temas relativos al medio ambiente
	D G Estructuras Agrarias <i>D 8/86, 11-2</i>	Cons de Agricultura	— Funciones que correspondían al IRYDA
	D G Montes, Caza y Pesca <i>D 104/84, 15-9</i>	Cons de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	— Funciones que correspondían al ICONA
	D G Salud Pública <i>D 104/84, 15-9</i>		— Programas de sanidad ambiental, dirección y vigilancia del cumplimiento del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas (RAMINP) y disposiciones complementarias

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	Servicio Medio Ambiente <i>O 26-6-85</i>	D G Urbanismo y Medio Ambiente (Cons de Obras)	— Protección y gestión ambiental

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	Servicio de Protección del Medio Natural <i>O 6-7-84</i>	D G Montes, Caza, Pesca y Conservación Natural (Cons de Agricultura, Ganadería y Montes)	— Protección y mejora del medio ambiente, conservación y perfeccionamiento de catálogos e inventarios, prevención y lucha contra incendios, defensa de áreas de montaña y del medio natural, espacios naturales protegidos
	Sección Medio Ambiente <i>O 6-7-84</i>	D G Industria (Cons Industria y Energía)	— Protección del medio ambiente industrial

## CATALUÑA

Servicio Medio Ambiente <i>D 149/80, 29-8</i>	Dep Política Territorial y Obras Públicas	— Defensa y conservación del medio natural, gestión ambiental, control del medio ambiente
Junta de Saneamiento <i>L 5/81, 4-6 (O A)</i>		— Gestión económica del saneamiento de las aguas residuales
Junta de Residuos <i>L 6/83, 7-4 O 110/85, 21-3 (O A)</i>		— Tramitación expedientes de proyectos de tramitación, inspección
Sección de Prevención de la Contaminación Industrial <i>D 302/85, 31-10</i>	D G de Industria Depto de Industria y Energía	— Emisión de informes y propuestas sobre contaminación industrial
Servicio Forestal <i>D 33/86, 13-2</i>	D G Medio Rural Depto de Agricultura, Ganadería y Pesca	— Fomento de la producción forestal y de sus usos, adquisición de fincas con destino forestal
Servicio Protección de la Naturaleza <i>D 149/81, 4-6</i>		— Protección, conservación y fomento de recursos naturales renovables, gestión y administración de espacios naturales protegidos, defensa contra incendios forestales

Servicio Saneamiento Ambiental  
*D 22-10-79*

D G Promoción de la Salud Depto de Sanidad

— Control de actividades clasificadas, normativa, inspección, estudio y creación de las alteracio-

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
EXTREMADURA	D G Medio Ambiente <i>D 27/85, 1-7</i>	Cons Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente	— Legislación básica (ejecución), calidad ambiental, control vertidos contaminantes, zonas verdes, política recreativa y educativa de la naturaleza, espacios naturales protegidos

Negociado de Sanidad Ambiental  
*D 82/83*

Serv Medicina Preventiva  
D G Programas sanitarios y atención primaria  
Cons Sanidad y Consumo

— Resolución de expedientes de actividades clasificadas

Comis Extremeña de MA  
*D 84/83, 2-12*

Cons de O P U y MA

Negociado de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas  
*D 14/85, 15-4*

Sec Industria  
D G Industria, Energía y Minas  
Cons de Industria y Energía

D G Estructuras Agrarias  
*D 54/85, 5-11*

Cons de Agricultura y Comercio

— Las transferidas a la Junta por el Estado en materia de conservación de la naturaleza

## GALICIA

Serv Ordenación del Territorio y Medio Ambiente  
*D 31/85, 7-3*

Subd G Ordenación del Territorio y Medio Ambiente  
D G Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente  
Cons de Ordenación del Territorio y Obras Públicas

— Tramitación y resolución de expedientes de concesión de beneficios previstos en la legislación vigente, coordinación con el Estado en formulación y dirección de política ambiental y en campañas de concienciación cívico-ambiental

Serv de Conservación de la Naturaleza  
*D 11/82, 11/82*

Subd G de lo Forestal y Medio Ambiente

— Seguimiento, control y evaluación de actuaciones encami-

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	D G Salud Pública <i>D 70/84, 12-4</i>	Cons de Sanidad y Seguridad Social	— Actuaciones sanitarias sobre medio ambiente, actividades clasificadas, requisitos sanitarios del tratamiento de residuos sólidos, etcétera
	D G Industria, Comercio y Consumo <i>D 11/86 y 14/86, 1-3</i>	Cons Trabajo, Industria y Consumo	Medio ambiente industrial
	Comisión Delegada del Medio Ambiente <i>D 80/84, 24-5</i>	Cons de La Presidencia	— Coordinar y asegurar la unidad de programación en materia de medio ambiente
	Comisiones Provinciales de Medio Ambiente <i>D 185/84, 27-12</i>		

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
MURCIA	Sección de protección del medio ambiente <i>D 117/84, 8-10</i>	Servicio Medio Ambiente D R Ordenación del Territorio y medio Ambiente	— Prevención de la naturaleza desde el punto de vista normativo y de educación ambiental
	Sección de Prevención y lucha contra actividades contaminantes <i>D 117/84, 8-10</i> <i>D 74/85</i> <i>O 17 2 86</i> <i>L 9 85, 10 12</i> Cons Asesor Med Amb	Cons Política Territorial y Obras Publicas	— Control e inspección, imposición medidas correctoras, vigilancia de actividades contaminantes — Protección de ecosistemas en aguas interiores
	Serv Montes, Caza y Pesca Fluvial <i>D 5/85, 17 1</i>	D R Estructuras y Recursos Agrarios Cons Agricultura, Ganadería y Pesca	— Acciones en materia de espacios naturales protegidos

DRID	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	Servicio Protección-Medioambiental <i>D 144/85, 12-12</i> <i>O 31-1-86</i>	Cons Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda D G Medio Ambiente y Patrimonio Arqueológico	— Elaboración de Planes especiales del medio físico, propuestas previas a la formulación de política ambiental de la Comunidad y su ejecución
	Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente <i>L 1/83, 13-12</i> <i>D 13/85, 21-11</i>		— Política integradora de Urbanismo y Medio Ambiente
	Servicio Medio Natural <i>O 17-12-85</i>	Cons Agricultura y Ganadería	— Protección y restauración de la naturaleza, gestión de espacios naturales protegidos
	Serv de Programas de Salud Comunitarias <i>D 73/84, 12-7</i>	Cons Sanidad y Bienestar Social	— Elaborar, desarrollar y evaluar programas medioambientales

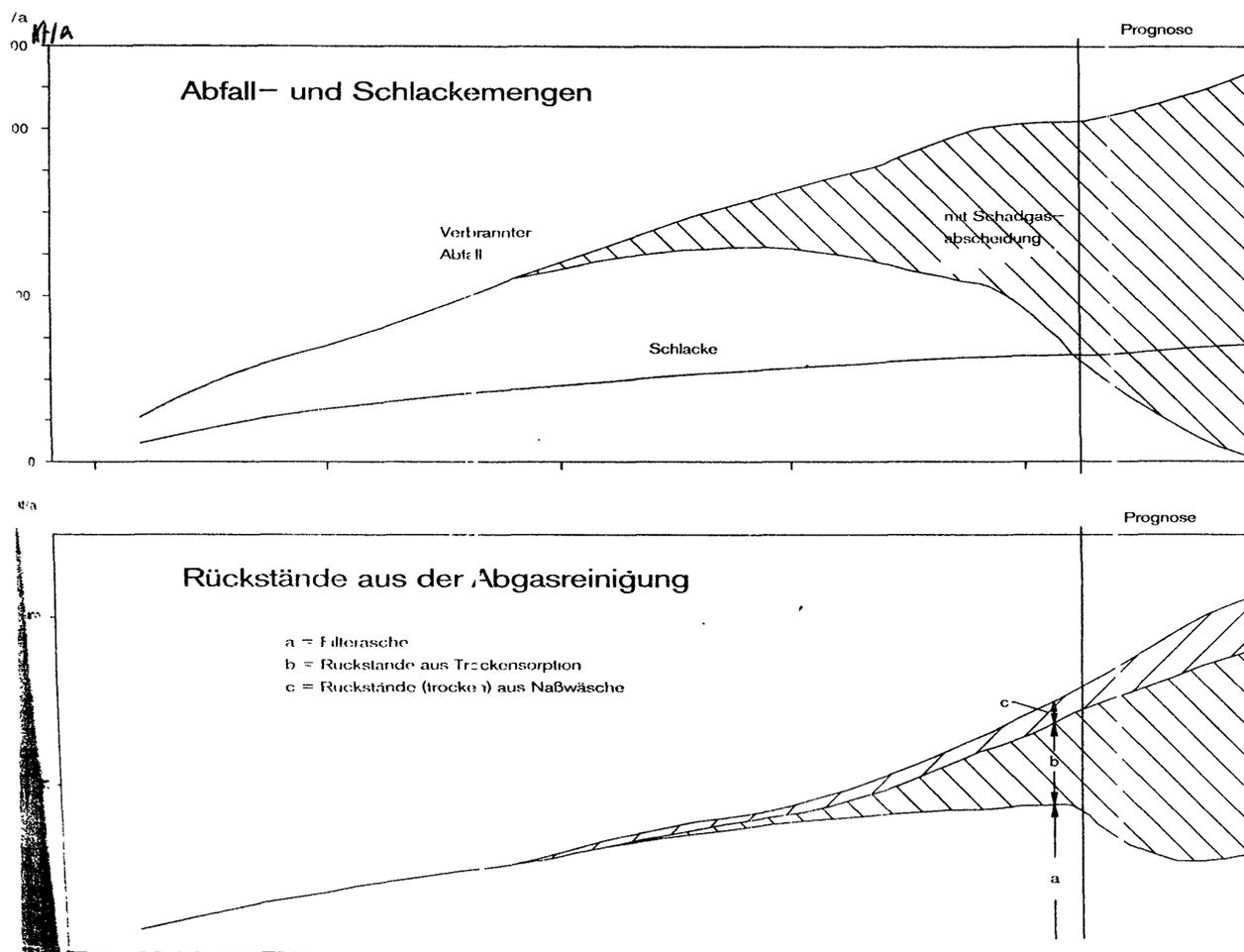
DRID	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
	Sección de Ordenación Industrial y Medio Ambiente <i>D 51/85, 4-7</i>	Servicio de Industria D R de Industria Cons de Industria, Comercio y Turismo	— Control del medio ambiente industrial
	Sección de Inspección Sanitaria <i>D 116/84, 8-10</i>	Servicio de Salud Pública D R de Salud Cons de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales	— Vigilancia de actividades en establecimientos e industrias en relación con el medio ambiente
	Comisión Regional de Coordinación para Asuntos Relaciones con las Comunidades Europeas <i>D 14/86, 31-1</i>	Consejería de Presidencia	— Asuntos que afectan a las Comunidades Europeas

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
JAVARRA	Servicio de Agricultura y Ganadería <i>D 53/86, 14-2</i>	Cons. de Agricultura, Ganadería y Montes	— Conservación, mejora, creación y administración de masas forestales, defensa contra incendios, acciones sobre espacios protegidos
	Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente <i>D 188/85, 2-10</i>	Depto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	— Autorización e informe sobre residuos sólidos urbanos, calificación de actividades clasificadas, propuesta e informe en materia de contaminación atmosférica, informe sobre Espacios Naturales Protegidos y sobre los mismos a efectos de actividades mineras y extractivas
	Subc. de Urbanismo y Medio Ambiente de Pamplona <i>D 183/85, 2-10</i>	Comisión de Urbanismo y medio Ambiente	— Propuesta a la CUMA de Navarra en relación con aprobación de ordenanzas de actividades clasificadas, de ámbito municipal y con la declaración de espacios naturales protegidos, actividades insalubres, nocivas, peligrosas, espacios naturales protegidos
Subc. de U y M A del Valle del Roncal <i>D 184/85, 2-10</i>	Sec. de Gestión Forestal <i>D 48/84, 16-5</i>	Servicio de Montes Cons. de Agricultura, Ganadería y Montes	— Corrección de la erosión, protección de la naturaleza, espacios naturales protegidos, prevención y lucha contra incendios forestales
		Servicio de Inspección Técnica <i>D 123/85, 19-6</i>	Servicio de Inspección de Centros y Actividades Socio Sanitarias Cons. de Sanidad y Bienestar Social
Instituto Salud Pública	Cons. de Sanidad y Bienestar Social		— Aguas de bebidas, aguas pesqueras, residuales, etc.

COMUNIDAD AUTONOMA	ORGANISMO	DEPENDENCIA ORGANICA	FUNCIONES
VALENCIA	Servicio de Medio Ambiente <i>D F 188/85, 2-10</i>	Cons. de Ord. de Terr. y Vivienda y Medio Ambiente	— Elaboración disposiciones complementarias, desarrollo y ejecución legislación básica estatal, protección de calidad de aguas, atmósfera, definición de política de gestión de residuos sólidos y de estudios de impacto ambiental
	Servicio de Medio Ambiente <i>D 37/84, 2-4</i>	Gabinete de Ord. del Terr. y Medio Ambiente Cons. de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte	— Informes, propuesta de legislación, tramitación expedientes de concesión de beneficios, coordinación con otros organismos
	Servicio de Protección forestal y recursos naturales <i>D 41/84, 2-4</i>	D. G. de producción agraria Cons. Agricultura, Pesca y Alimentación	— Espacios naturales protegidos, conservación del suelo y lucha contra la erosión, protección de especies, lucha contra incendios, mantenimiento de equilibrios biológicos
Servicio de Industria y Seguridad <i>D 140/83, 27-10</i>	Unidad de Industria	— Estudio y propuesta de medidas relativas a la prevención y corrección de la contaminación industrial	
Comisiones Provinciales de calificación de actividades <i>D 131/85, 6-9</i>	Cons. de Gobernación	— Calificación e informes de actividades clasificadas	
PAIS VASCO	Dirección de Prevención de la contaminación <i>D 223/84, 10-7</i>	Vicecons. de Medio Ambiente	— Prevención y control de la contaminación del aire, ruidos y energía, gestión de residuos y estudios de impacto ambiental
		Dep. de Política Territorial y Transporte	

### Cuadro A

Residuos procedentes de la Incineración de Basuras Domésticas desde 1966 a 1986 en Alemania. Pronósticos hasta 1990.



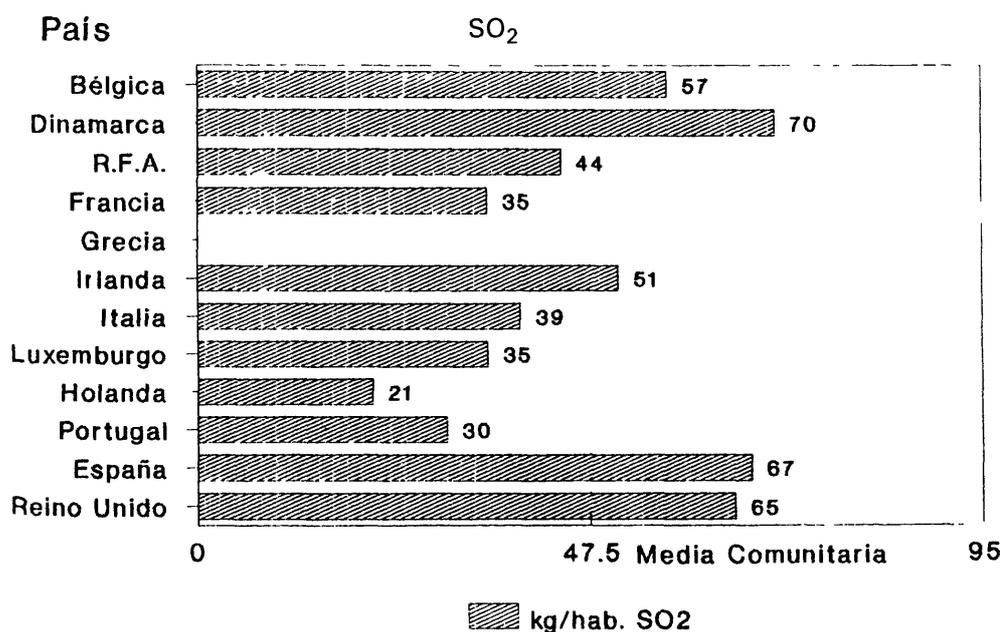
Abfall- und Schlackemengen: Cantidad de Basura y Escoria.  
 Verbrannter Abfall: Basura Incinerada.  
 Mit Schadgasabscheidung: con Producción de Gas Nocivo.  
 Schlacke: Escoria.  
 Rückstände aus der Abgasreinigung: Residuos de la Limpieza de Gases.  
 Filterasche: Filtro de Cenizas.  
 Rückstände aus Trockensorption: Residuos  
 Rückstände (trocken) aus Nasswäsche: Residuos  
 Schadstoffemissionen: Emisiones de Gases Nocivos.  
 Staub: Polvo.

Fuente: Umweltbundesamt, 1989b.

### Cuadro B

Emisión de Dióxido de Azufre por kg/hab en en la CE en 1983.

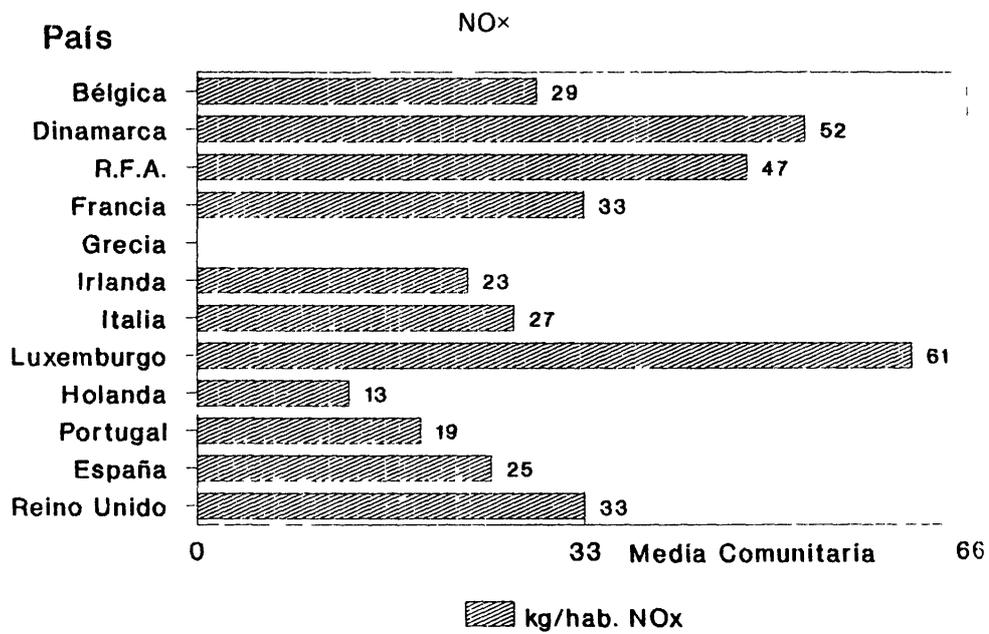
#### EMISION DE CONTAMINANTES, AÑO 1983 (INVENTARIO DG XI) DENTRO DEL AMBITO DE LA CEE



Fuente: DGMA, 1988.

### Cuadro C

Emisión de Oxido de Nitrógeno por kg/hab en la CE en  
1983.



Fuente: DGMA, 1988.

## Cuadro D

Emisión de Dióxido de Carbono por PIB en 1988 y su  
Evolución desde 1971 a 1988 en los Países de la OCDE.

CO2 Emissions from Energy Use / Emissions de CO2 dues à l'utilisation énergétique									
	(million tonnes of Carbon / millions de tonnes de carbone)					Change from 1971/évolution depuis 1971 (%)	per unit of GDP/ par unité de PIB (kg/1000 US\$)*	per capita/ par habitant (tonnes/cap.)	
	1971	1975	1980	1985	1988	1971-1988	1988	1988	
Canada	94	109	124	115	124	32	316	4.8	Canada
USA	1209	1240	1369	1339	1433	19	324	5.8	Etats-Unis
Japan	217	252	261	253	272	25	181	2.2	Japon
Australia	48	56	63	66	71	48	404	4.3	Australie
New Zealand	4	5	5	7	7	56	301	2.0	Nouv. Zélande
Austria	15	15	17	16	16	12	235	2.2	Autriche
Belgium	36	36	37	30	32	-10	370	3.2	Belgique
Denmark	17	16	18	18	18	5	294	3.4	Danemark
Finland	15	16	19	17	18	23	302	3.7	Finlande
France	126	126	139	109	103	-18	182	1.8	France
w.Germany	208	198	219	200	198	-5	294	3.2	Allemagne occ.
Ireland	6	6	7	7	8	31	392	2.2	Irlande
Italy	92	97	106	101	108	17	231	1.9	Italie
Netherlands	44	46	50	48	51	15	380	3.4	Pays-Bas
Norway	7	7	9	8	9	21	139	2.1	Norvège
Portugal	6	7	8	8	10	83	428	1.0	Portugal
Spain	35	46	55	54	57	61	302	1.5	Espagne
Sweden	27	26	24	22	21	-21	194	2.5	Suède
Switzerland	12	11	12	12	13	8	125	1.9	Suisse
UK	187	170	167	159	163	-13	317	2.9	Royaume-Uni
OECD	2427	2522	2756	2648	2793	15	286	3.4	OCDE
World	4380	4811	5528	5802	6256	43	635	1.2	Monde

Notes: a) 1988 GDP at 1985 prices and exchange rates.

Technical notes are in the technical annex.

Source: OECD-IEA/OCDE-AIE

Notes: a) PIB de 1988 aux prix et taux de change 1985.

Les notes techniques sont dans l'annexe technique.

OECD Environmental Indicators 1991

Fuente: OECD, 1991.

### Cuadro E

Emisión de Gases de Efecto Invernadero por PIB a  
finales de 1980 en los Países de la OCDE.

Emissions of Greenhouse Gases, Late 1980s /Emissions de gaz à effet de serre, fin des années 80 *							
	CO2 <sup>b</sup>	Methane/méthane	CFCs	TOTAL	Total Emissions/Emissions totales		
					Per unit of GDP/ par unité de PIB (kg/1000 US\$)	Per capita/ par habitant (tonnes/cap.)	
	(million tonnes of Carbon / millions de tonnes de carbone)						
Canada	126	79	34	239	608	9.2	Canada
USA	1443	692	332	2468	558	10.0	Etats-Unis
Japan	281	26	95	402	268	3.3	Japon
Australia	72	90	20	182	1035	11.0	Australie
New Zealand	7	21	3	31	1375	9.3	N.Zélande
Austria	17	6	9	32	457	4.2	Autriche
Belgium	33	8	12	52	604	5.3	Belgique
Denmark	18	6	6	30	496	5.8	Danemark
Finland	18	4	6	27	447	5.5	Finlande
France	106	52	65	223	395	4.0	France
w.Germany	201	56	71	328	488	5.3	Allem.occ.
Greece	24	7	12	42	1200	4.2	Grèce
Ireland	8	8	4	21	1037	5.9	Irlande
Italy	113	37	67	217	465	3.8	Italie
Netherlands	51	26	17	94	705	6.4	Pays-Bas
Norway	9	26	1	36	568	8.5	Norvège
Portugal	11	6	12	29	1231	2.8	Portugal
Spain	60	28	45	133	709	3.4	Espagne
Sweden	21	5	6	32	295	3.8	Suède
Switzerland	13	5	10	27	269	4.0	Suisse
Turkey	40	23	9	72	1132	1.3	Turquie
UK	166	75	67	307	599	5.4	Royaume-Uni
OECD	2840	1290	901	5030	516	6.1	OCDE
World	6400	5100	1300	12800	662	2.5	Monde

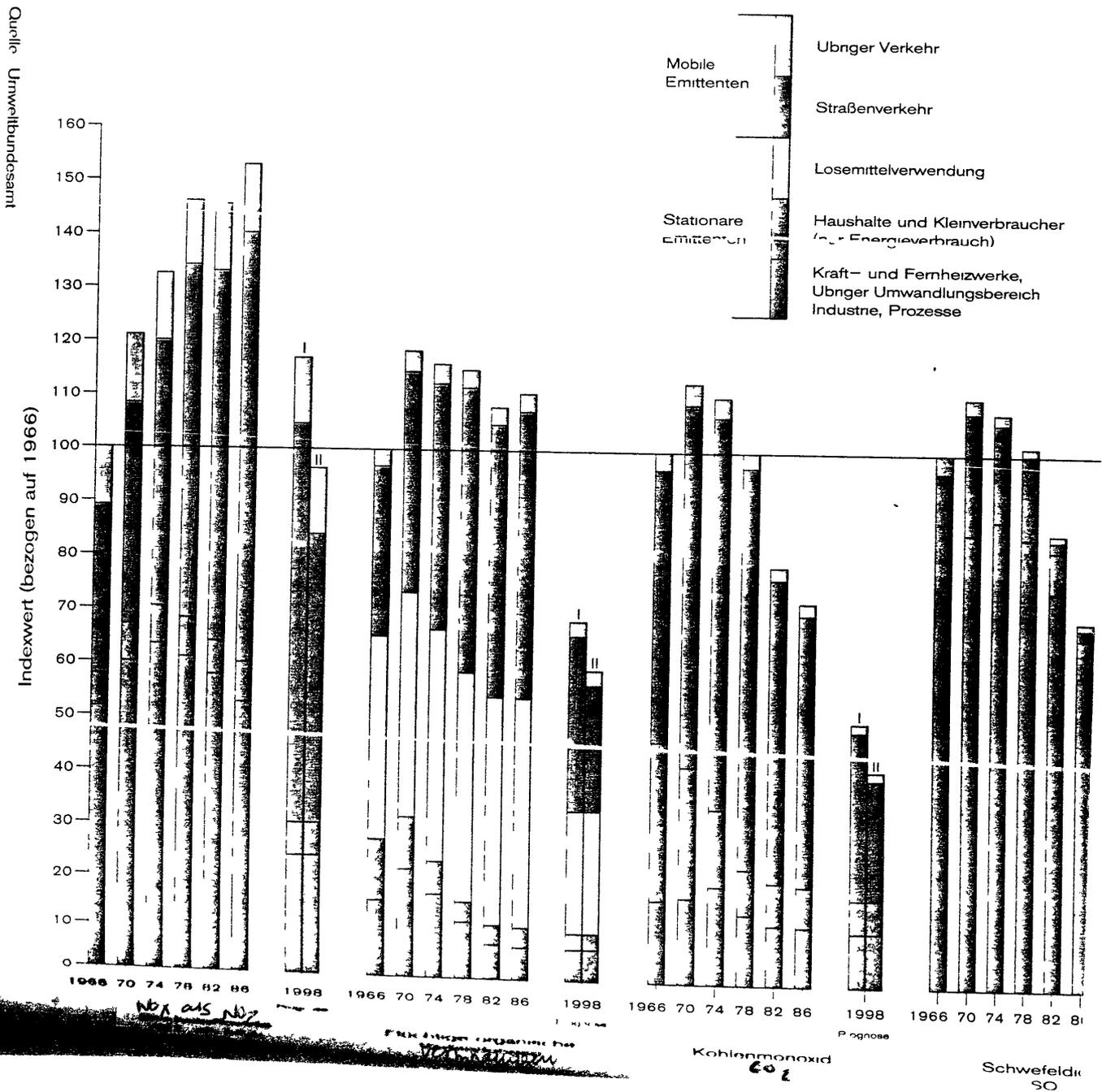
Notes: a) Emissions measured in Equivalent Carbon Dioxide Heating Effect.  
b) Emissions from energy use and cement production.  
Technical notes are in the technical annex.

Notes: a) Emissions mesurées en équivalents CO2, tenant compte du potentiel de réchauffement des polluants.  
b) Emissions dues à l'utilisation de l'énergie et à la fabrication de ciment.  
Les notes techniques sont dans l'annexe technique.

Source: WRI,OECD/WRI,OCDE

### Cuadro F

Emisiones Anuales de Dióxido de Azufre, Dióxido de Carbono, Oxido de Nitrógeno, Polvo y Compuestos Volátiles Orgánicos, desde 1966 a 1986 en Alemania. Pronósticos hasta 1998.



Fuente: Umweltbundesamt, 1989b.

Cuadro G

Emissiones de Dióxido de Azufre y Oxido de Nitrógeno  
 procedente de Fuentes Estacionarias (Plantas de  
 Combustión) desde 1966 a 1984 en Alemania. Pronósticos  
 hasta 1995.

SO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Emissionen nach Emittentengruppen (stationäre Quellen) in der Bundesrepublik Deuts  
 Bisherige Entwicklung und Ausblick

	1966		1968		1970		1972		1974		1976	
	kt	%										
Schwefeldioxid SO <sub>2</sub>												
stationäre Quellen insgesamt	3 070	100	3 170	100	3 480	100	3 580	100	3 530	100	3 420	100
Haft- und Fernheizwerke <sup>1)</sup>	1 400	45,6	1 500	47,3	1 700	48,9	1 950	54,5	1 950	55,2	1 950	57,0
Industrie <sup>2)</sup>	1 100	35,8	1 100	34,7	1 150	33,0	1 050	29,3	1 050	29,8	960	28,1
Haushalte und Kleinverbraucher	570	18,6	570	18,0	630	18,1	580	16,2	530	15,0	510	14,9
Sickstoffoxide NO <sub>x</sub> als NO <sub>2</sub>												
stationäre Quellen insgesamt	1 080	100	1 160	100	1 290	100	1 360	100	1 380	100	1 360	100
Haft- und Fernheizwerke <sup>1)</sup>	460	42,6	530	45,7	630	48,9	750	55,1	780	56,5	800	58,8
Industrie <sup>2)</sup>	500	46,3	510	44,0	510	39,5	460	33,8	460	33,3	420	30,9
Haushalte und Kleinverbraucher	120	11,1	120	10,3	150	11,6	150	11,1	140	10,2	140	10,3

<sup>1)</sup> einschließlich Industriekraftwerke  
<sup>2)</sup> Feuerungsanlagen und Produktionsprozesse  
 Quelle: nach UBA. 1986 a und b

Fuente: der Rat, 1987.

## Cuadro H

### Situaciones Graves de Contaminación de las Cuencas Hidrográficas en España.

#### SITUACIONES GRAVES

	AÑO HIDRAULICO						Nº TOTAL ESTACIONES
	10/80 -- 9/81 (%)		10/81 -- 9/82 (%)		10/82 -- 9/83 (%)		
<i>Norga</i>	5	(17)	4	(13)	3	(10)	30
<i>Dulro</i>	4	(10)	8	(21)	6	(15)	30
<i>Tago</i>	20	(41)	22	(45)	21	(43)	49
<i>Guadiana</i>	15	(35)	12	(28)	20	(46,5)	43
<i>Guadalquivir</i>	28	(78)	26	(72)	26	(72)	36
<i>Snr</i>	3	(21)	3	(21)	4	(29)	14
<i>Segura</i>	1	(7)	4	(29)	4	(29)	14
<i>Júcar</i>	9	(36)	8	(32)	8	(32)	25
<i>Ebro</i>	8	(12)	15	(23)	17	(26)	65
<i>P. central</i>	27	(69)	23	(59)	24	(61,5)	39
<i>Valores medias</i>	(32,6)		(34,3)		(36,4)		

Fuente: DGMA

### Cuadro I

Porcentaje de Población servida por Tratamiento de Aguas a finales de 1980 y Tipo de Tratamiento en los Países de la OCDE.

	% of total population							
	Total Population Served				Population Served by Type of Treatment (late 1980s)			
	1970	1980	1985	late 1980s	Primary Treatment	Secondary Treatment	Tertiary Treatment	Total
Canada	..	56	57	66	13	53	-	66
USA	42	70	74	..	15	59	-	74
Japan	16	30	36	39	..	..	..	39
N. Zealand	52	59	88	..	8	79	1	88
Austria	17	33	65	72	5	60	7	72
Denmark	54	80	91	98	8	78	12	98
Finland	27	65	72	75	-	10	65	75
France	19	43	50	52	..	..	..	52
Germany <sup>a</sup>	62	82	88	90	2	13	75	90
Italy	14	30	..	60	..	..	..	60
Luxembourg	28	81	83	..	14	69	-	83
Netherlands	..	72	85	89	7	47	35	89
Norway	21	34	43	43	6	25	12	43
Spain	..	18	29	48	6	41	1	48
Sweden	63	82	94	95	1	10	84	95
Switzerland	35	70	83	90	-	90	-	90
UK	..	82	83	84	6	53	25	84
North America	42	69	72	73	..	..	..	73
OECD Europe	33	46	52	57	..	..	..	57
OECD	33	51	57	60	..	..	..	60

Note: a) Includes western Germany only.

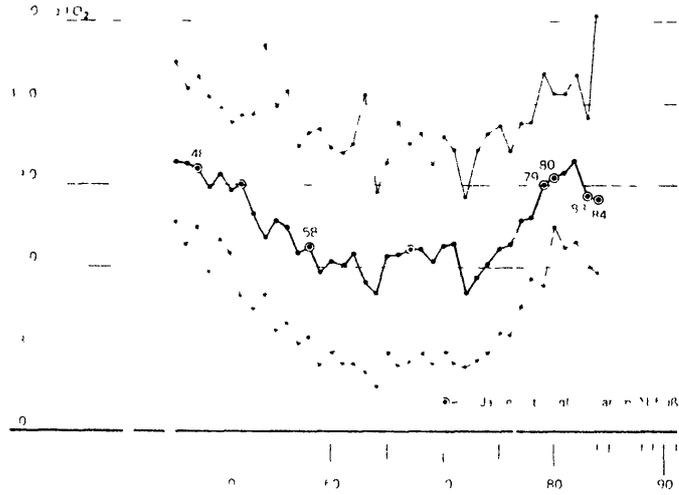
Source: OECD

Fuente: OECD, 1991

### Cuadro J

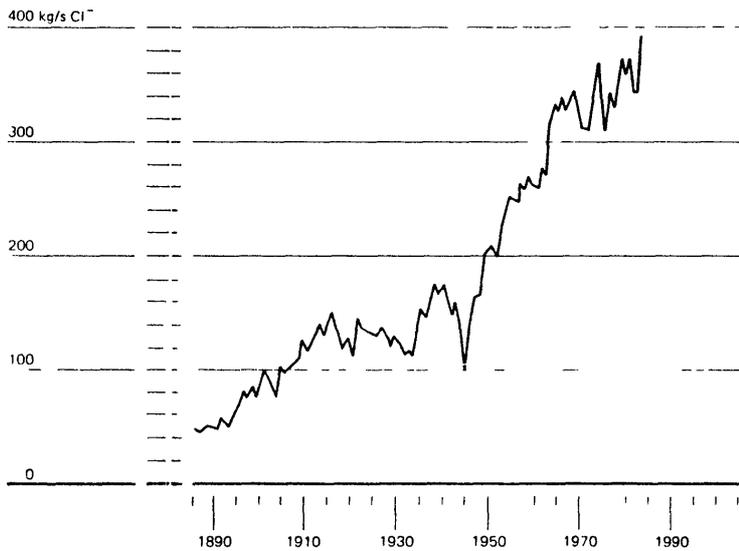
Contenido de Oxígeno en el Rin en la Frontera Germano-Holandesa desde 1946 a 1984, Concentración de Cloruro en el Rin en la Frontera Germano-Holandesa desde 1885 a 1984.

Sauerstoffgehalt des Rheinwassers an der deutsch niederländischen Grenze 1946-1984 (Jahresmittelwerte, Minima und Maxima)



Quelle RIWA, Jahresbericht 1984, S 18

Chloridfracht des Rheins an der deutsch-niederländischen Grenze 1885-1984 (Jahresmittelwerte)



Quelle: RIWA, Jahresbericht 1984, S. 41

Fuente: Meroth & Moltke

### Cuadro K

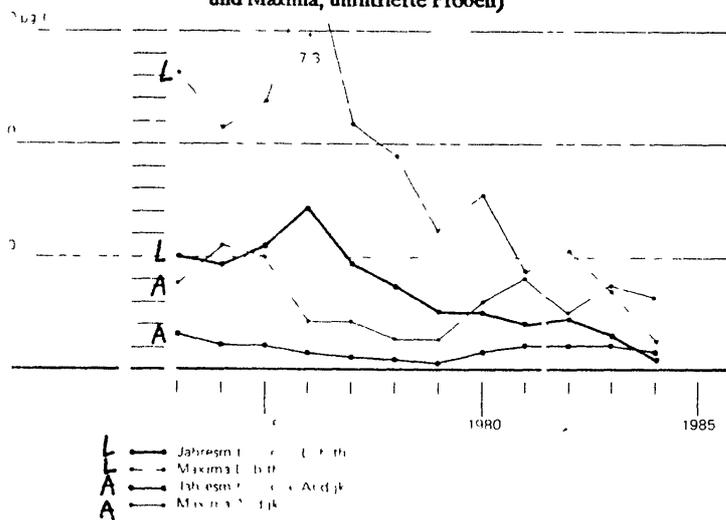
Concentración de Amonio en el Rin desde 1982 a 1985.  
 Contenido de Cadmio en el Rin desde 1973 a 1984, y  
 Concentración de Cadmio en diferentes Ríos Alemanes desde 1970  
 a 1987.

Repräsentative Ammoniumkonzentrationen im Rhein, berechnet auf die zu jeder Probenahmestelle zugehörige, langjährige normale Wasserführung

Ort	Mittelwerte NH <sub>4</sub> mg/l				Steigerungsrate 1985 zu 1982 in %
	1982	1983	1984	1985	
Mainz .....	0,9	0,8	1,0	1,1	+ 22
Koln .....	0,32	0,44	0,48	0,73	+128
Leverkusen .....	0,14	0,37	0,33	0,39	+178
Benrath .....	0,51	0,60	0,62	0,82	+ 61
Flehe .....	0,24	0,61	0,32	0,72	+200
Witlaer .....	0,40	0,42	0,48	0,63	+ 57
Orsoy .....	0,44	0,59	0,54	0,79	+ 79
Wesel .....	1,7	1,7	1,6	1,9	+ 12
geom. Mittel .....	0,44	0,61	0,58	0,79	+ 79

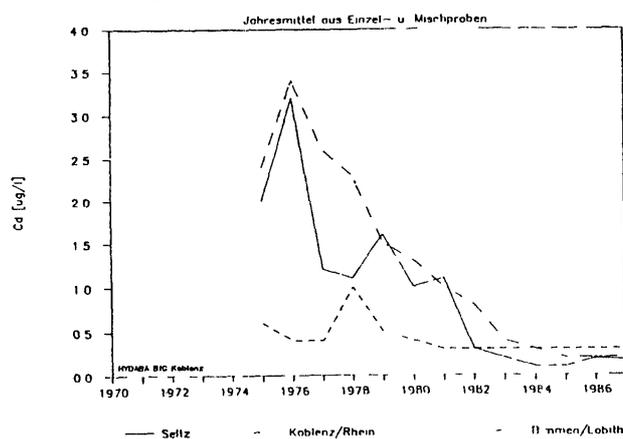
Quelle ARW, 1985

Cadmiumgehalt des Rhein- und IJsselmeerwassers 1973-1984 (Jahresmittelwerte und Maxima; unfiltrierte Proben)



Quelle RIWA, Jahresbericht 1984, S. 26

Cadmium - Konzentrationen 1970 - 1987



Fuente: Umweltbundesamt, 1989b; der Rat, 1987

## Cuadro L

Cantidad Total de Residuos Industriales por Producto  
Interior Bruto a finales de 1980 en los Países de la OCDE.

Amounts of Waste Generated, Late 1980s / Quantités de déchets produits, fin des années 80

	Municipal Waste/ Déchets municipaux		Industrial Waste/Déchets industriels			Nuclear Waste/Déchets nucléaires		
	Total (1000 tonnes)	per capita/ (kg/cap.)	Total (1000 tonnes)	per unit of GDP/ par unité de PIB (t/10 <sup>6</sup> US\$)	of which/dont: Hazardous waste/déchets dangereux (1000 tonnes)	Total (tonnes HM <sup>a</sup> )	per unit of energy/par unité d'énergie <sup>b</sup> (t/MTOE, t/MTEP)	
Canada	16400	632	61000	155	3300	1300	5.2	Canada
USA	208800	864	760000	186	275000	1900	1.0	Etats-Unis
Japan	48300	394	312300	235	..	770	1.9	Japon
Australia	10000	681	20000	146	300	-	-	Australie
N.Zealand	2110	662	300	15	60	-	-	N.Zélande
Austria	1730	228	13260	211	200	-	-	Autriche
Belgium	3080	313	8000	104	920	122	2.7	Belgique
Denmark	2400	469	2400	41	90	-	-	Danemark
Finland	3000	608	12700	221	270	77	2.6	Finlande
France	17000	304	50000	89	3000	950	4.5	France
w.Germany	20230	331	61400	95	6000	360	1.3	Allem.occ.
Greece	3150	314	4300	123	423	-	-	Grèce
Ireland	1100	311	1580	87	20	-	-	Irlande
Italy	17300	301	43700	94	3800	-	-	Italie
Netherlands	6900	467	6690	50	1500	15	0.2	Pays-Bas
Norway	2000	475	2190	35	200	-	-	Norvège
Portugal	2350	231	6620	292	170	-	-	Portugal
Spain	12550	322	5110	27	1710	270	3.2	Espagne
Sweden	2650	317	4000	37	500	240	4.3	Suède
Switzerland	2850	427	..	..	400	85	3.0	Suisse
UK	17700 <sup>c</sup>	353 <sup>c</sup>	50000	97	4500	900	4.3	Roy.-Uni
OECD	420000	513	1430000	146	303000	6990	1.7	OCDE

Notes: a) Amounts of spent fuel expressed in tonnes of heavy metal.

b) Tonnes of heavy metal per unit of total primary energy requirements.

c) England and Wales only.

Technical notes are in the technical annex.

Source: OECD/OCDE

Notes: a) Combustibles irradiés exprimés en tonnes de métal lourd.

b) Tonnes de métal lourd par rapport aux besoins totaux en énergie primaire.

c) Angleterre et Pays de Galles uniquement.

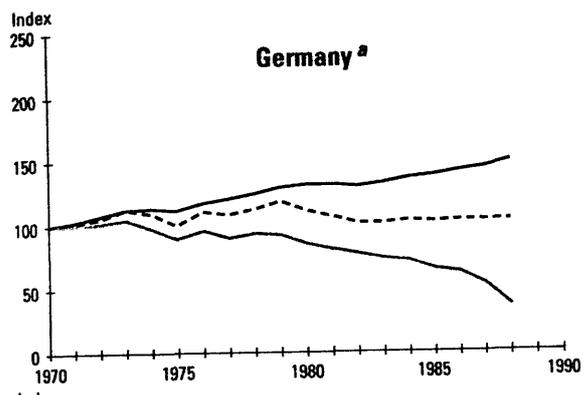
Les notes techniques sont dans l'annexe technique.

OECD Environmental Indicators 1991

Fuente: OECD, 1991

### Cuadro M

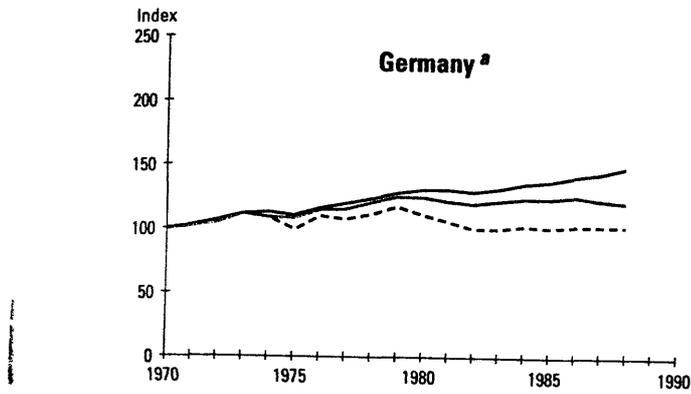
Relación entre las Emisiones de Dióxido de Azufre y el Producto Interior Bruto desde 1970 a 1990 en Alemania.



Fuente: OECD, 1991

### Cuadro N

Relación entre las Emisiones de Oxido de Nitrógeno y el Producto Interior Bruto desde 1970 a 1990 en Alemania.



Fuente: OECD, 1991

## Cuadro Ñ

Intensidad y Necesidades Energéticas desde 1970 a 1988 en los  
Países de la OCDE.

	Energy Intensity / Intensité énergétique <sup>a</sup>					Change from 1970/ évolution depuis 1970 (%)	Energy requirements / Besoins en énergie			
	(TOE per 1000 US\$ / TEP par 1000 \$US)						per capita/ par habitant	Total		
	1970	1975	1980	1985	1988		(TOE/cap./TEP/hab.) 1988	(MTOE/MTEP) 1988	1988	
Canada	0.80	0.76	0.74	0.66	0.64	-20.5	9.6	249.5	Canada	
USA	0.60	0.57	0.53	0.45	0.44	-27.4	7.8	1928.4	Etats-Unis	
Japan	0.38	0.37	0.32	0.28	0.27	-30.9	3.3	398.8	Japon	
Australia	0.54	0.53	0.53	0.48	0.47	-12.6	5.0	82.7	Australie	
New Zealand	0.48	0.50	0.56	0.60	0.63	32.4	4.3	14.3	Nouv. Zélande	
Austria	0.49	0.45	0.44	0.42	0.41	-16.4	3.8	28.8	Autriche	
Belgium	0.72	0.64	0.60	0.54	0.53	-26.3	4.6	45.9	Belgique	
Denmark	0.49	0.40	0.38	0.34	0.32	-35.5	3.7	19.0	Danemark	
Finland	0.58	0.54	0.56	0.50	0.49	-16.3	6.0	29.6	Finlande	
France	0.44	0.41	0.41	0.38	0.37	-16.3	3.7	208.9	France	
w.Germany	0.53	0.48	0.47	0.43	0.41	-22.5	4.5	274.1	Allemagne occ.	
Greece	0.43	0.49	0.53	0.57	0.58	36.6	2.0	20.5	Grèce	
Ireland	0.61	0.53	0.52	0.49	0.48	-21.4	2.7	9.7	Irlande	
Italy	0.42	0.41	0.37	0.33	0.32	-23.1	2.6	151.7	Italie	
Netherlands	0.55	0.57	0.55	0.49	0.48	-12.7	4.4	64.5	Pays-Bas	
Norway	0.57	0.52	0.49	0.46	0.44	-21.9	6.7	28.0	Norvège	
Portugal	0.55	0.57	0.58	0.62	0.67	22.1	1.5	15.7	Portugal	
Spain	0.39	0.44	0.48	0.46	0.45	16.5	2.2	84.6	Espagne	
Sweden	0.58	0.55	0.52	0.55	0.52	-10.6	6.7	56.2	Suède	
Switzerland	0.27	0.28	0.29	0.29	0.28	3.3	4.2	28.2	Suisse	
Turkey	0.49	0.76	0.80	0.78	0.79	61.0	0.9	50.3	Turquie	
UK	0.61	0.53	0.49	0.44	0.41	-33.1	3.7	208.5	Royaume-Uni	
OECD	0.54	0.52	0.48	0.43	0.41	-24.6	4.8	4002.9	OCDE	
World	..	..	..	0.38	0.41	..	1.6	7956.5	Monde	

Note: a) Primary energy requirements per unit of GDP (at 1985 prices and exchange rates).

Technical notes are in the technical annex.

Source: OECD-IEA/OCDE-AIE

Note: a) Besoins en énergie primaire par unité de PIB (aux prix et taux de change de 1985).

Les notes techniques sont dans l'annexe technique.

Fuente: OECD, 1991

## Cuadro O

Gastos en Control de la Contaminación a mediados de  
1980 en Países de la OCDE.

**Table 21. POLLUTION ABATEMENT AND CONTROL (PAC) EXPENDITURES, mid 1980s**

	PAC expenditures as percentage of GDP			PAC investments as percentage of total national investment			Budgeted R&D expenditures as percentage of total budgeted R&D expenditures
	Public	Private	Total	Public	Private	Total	Public
Canada	0.89	0.36 <sup>a</sup>	1.25 <sup>b</sup>	..	1.52	..	2.2
USA	0.60	0.86	1.47	1.14	1.62	2.76	0.5
Japan	1.17	0.08 <sup>a</sup>	1.25 <sup>b</sup>	2.87	0.28	3.15	0.4 <sup>d</sup>
Finland	0.52	0.64	1.16	1.06	1.12	2.18	..
France	0.56	0.33	0.89	0.83	0.46	1.29	0.7
Germany <sup>e</sup>	0.78	0.74	1.52	1.54	1.54	3.09	3.4
Italy	0.13	..	..	0.24	..	..	1.9
Netherlands	0.95	0.30	1.26	..	0.85	..	3.8
Norway	0.54	0.27	0.82	0.85	0.44	1.28	2.7
Sweden	0.66	0.27	0.93 <sup>c</sup>	1.10	0.73	1.83	2.5
UK	0.62	0.62	1.25	..	..	..	1.3

*Notes:* Although a standard questionnaire was used to collect the data, these data are not fully comparable.

*a)* Excludes running costs.

*b)* Partial total.

*c)* Composite total.

*d)* OECD estimate.

*e)* Includes western Germany only.

*Source:* OECD

Fuente: OECD, 1991

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAM, H.: Per Einfluss der Industrie -und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse. Frankfurt: Campus, 1979.
- ADAM-SCHWÄTZER, I.: "Die deutsche Rolle in der Europäischen Gemeinschaft -Problème und Erwartungen", *Integration*, 11. Jahrgang, n° 1, 1988.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE, COMUNIDAD DE MADRID: "**La cuestión ambiental en Madrid: situación y perspectivas de futuro**", *Medio Ambiente*, n° 12-15, Madrid, 1988.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE, JUNTA DE ANDALUCÍA: Legislación y normativa ambiental de la comunidad autónoma de Andalucía 1982-1991. Kronos, 1991.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE, JUNTA DE ANDALUCÍA: Medio ambiente en Andalucía. Informe 89. 1990.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE, PRINCIPADO DE ASTURIAS: "Dia mundial del medio ambiente", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- AGUILAR, S.: Políticas de control de la contaminación y diseños institucionales en España y Alemania. Instituto de Estudios Juan March, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Estudio/Working Paper 1991/29. Madrid: Ediciones Peninsular, 1991.
- AGUILAR, S.: "Neocorporatismo: origen del debate y principales tendencias", *Política y Sociedad*, n° 3, Primavera 1989.
- AGUILAR, S.: Policy Styles and Policy Sector Influence in Pollution Control Policies. The Relationship between Government and Industry in Pollution Control Policies. ECPR Workshop "Environmental Policy in Europe", Colchester (England), 22-28 March, 1991.
- AGUILAR, S.: "Environmental Monitoring and Environmental Information in Spain", a aparecer en: Knöpfel, P. & Weidner, H. & Zieschank, R.: Environmental Monitoring and Reporting in Selected Countries. Basel and Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn.
- ALBERO, V. : Jornada sobre programas de I + D en el área medioambiental. Madrid: MOPT, MINER, CICYT, jueves 30 de enero de 1992.
- ALBERO, V.: Medio ambiente y unión política. Intervención en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, 14 de junio de 1991.
- ALMOND, G. A. : "Review Article: The International-National

Connection", British Journal of Political Science, vol. 19, 1990.

- ALVAREZ BAQUERIZO, C.: "Protección penal del medio ambiente", en: W.AA: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- ALVAREZ BAQUERIZO, C. : "El delito ecológico posibilita un frente de control", Eroski: la Revista del Consumidor Vasco, suplemento 12 de Junio de 1987.
- ALVAREZ CARMONA, I.: "Normativa de la Comunidad Europea", en: Ernst & Young (aula de gestión) : La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- ALVIRA, F.: "La irrupción del entorno", en: W.AA: Sociología y medio ambiente. Madrid: MOPU, CEOTMA, Monografías, n° 12, 1982.
- AMAT, J. & RIERADEVALL I PONS, J.: Las ecoindustrias y su implantación en España. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EG: Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1990. Luxemburg, 1990.  
ANDERSEN, J. G. : "Environmentalism, New Politics and Industrialism: Some Theoretical Perspectives", Scandinavian Political Studies, vol. 13, n° 2, 1990.
- ÁNGULO, J. : "La industria química y el medio ambiente. El planteamiento de ERCROS", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa Especial de Información sobre el Mercado Único. La Industria y el Medio Ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- ANTUNES, C. ET AL.: "Por una alternativa verde en Europa", Mientras Tanto, n° 41, Barcelona, 1979.  
APPLEBY, C. & BESSANT, J.: "Adapting to Decline: Organizational Structures and Government Policy in the UK and West German Foundry Sectors", en: Wilks, S. & Wright, M. (eds.): Government-Industry Relations in Western Europe, the United States, and Japan. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- ARAUJO, J. : La muerte silenciosa. España hacia el desastre ecológico. Madrid: Ed. Temas de Hoy, 1990.
- ARBEITSKREIS CHEMISCHE INDUSTRIE (Hrsg.): Gift macht Geld. Köln: Kölner Volksblatt Verlags, 1986.
- ATKINSON, M. & COLEMAN, W. D.: "Corporatism and Industrial

- Policy", en: Cawson, A. (ed.): Organized Interests and the State. London: Sage, 1985.
- AURIOLES, J. & CUADRADO, J. R.: "El movimiento industrial en España". Papeles de Economía Española, n<sup>o</sup> 4, 1989.
- AXENCIA DE CALIDADE AMBIENTAL DE GALICIA: Memoria de actividades 1988-1989. Xunta de Galicia, 1990.
- AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS: Medio ambiente. Ayuntamientos Democráticos, n<sup>o</sup> 72, 1987.
- BALDASANO RECIO, J. M.: "El sector industrial en la conservación del medio ambiente", en: W.AA: Jornadas sobre el delito ecológico. Barcelona, 30 de noviembre y 1 de diciembre, 1989b.
- BANCO EUROPEO DE INVERSIONES: La protección del medio ambiente. Serie Temática. Bruselas, junio 1990.
- B A S E D O W , J. : " Die Industrie und Handelskammern.Selbstverwaltung zwischen Staat und Verbandswesen", Betriebs-Berater, Heft 8, 20. März, 1977.
- BECHMANN, A.: Leben Wollen. Anleitungen für eine neue Umweltpolitik. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1984.
- BELLOCH, V. & DE MIGUEL GARCÍA, P.: Estudio comparado de la organización administrativa del medio ambiente. Madrid: MOPU, CIMA, 1979.
- BENNET, G. ET AL. : The Internal Market and Environmental Policy in the Federal Republik of Germany and The Netherlands. Institute for European Environmental Policy, Arnhem (NL), November 1989.
- BENNETT, E.: La política comunitaria del medio ambiente, en: Consejo Superior de Cámaras de Comercio: La empresa española y el medio ambiente. Madrid, 1988.
- BERGER, S.: "Politics and Antipolitics in Western Europe in the 70s", Daedalus, vol. 108, n<sup>o</sup> 1, 1979.
- BERND, B. : "Verbandsbeteiligung", en: Kimminich, O. & von Lersner, H. F. & Storm, P. C. : Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt, 1988.
- BLAIR, T. B.: "Mixed Implementation Incentive Systems for Water Quality Management in France, the Ruhr, and the United States", en: Downing, P. & Hanf, K. (eds.): International Comparisons in implementing Pollution Laws. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
- BLANCO CORONADO, F.: "El medio ambiente en España, situación actual y perspectivas de futuro", en: W.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas

Trujillo, 1987. MINER, 1989a.

- BOHNE, E. : "Privatisierung des Staates. Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umweltpolitik", en: Gessner, V. & Winter, G. (Hrsg.): Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 8. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1982.
  - BOHNE, E.: Per informale Rechtsstaat. Berlin: Duncker & Humblot, 1981.
  - BOHNE, E.: "Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes", Verwaltungs-Archiv, 75. Bd., Heft 4, 1984.
  - BOHNE, E. : "Verwaltungshandeln (informal)<sup>11</sup>", en: Kimminich, O. & von Lersner, H. F. & Storm; P. C. (Hrsg.): Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1988.
  - BOHNE, E.: "Recent Trends in Informal Environmental Conflict Resolution", en: Hoffmann-Riem, W. & Schmidt-Assmann, E. (Hrsg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1990.
- BOHNERT, W. & KLITZSCH, W. : "Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Königstein: Verlagsgruppe Athenäum, 1980.
- BÔHRET, C. (Hrsg.): Aspekte der öffentlichen Verwaltungswissenschaften \_\_\_\_\_ in \_\_\_\_\_ Spanien . Speyerer Forschungsberichte, ne 67, 1989.
- BOLETÍN INFORMATIVO DEL MEDIO AMBIENTE (BIMA) ne 0, I, 1976; ne 1, I, 1977; ne 2, I, 1977; ne 3, II, 1977; ne 4, II, 1977; ne 5, 1978; ne 6, 1978; ne 7, 1978; ne 10, 1979; ne 11, 1979; ne 12, 1979; ne 13, 1980; ne 14, 1980; ne 15, 1980; ne 16, 1980; ne 17, 1981; ne 18, 1981; ne 19, 1981; ne 20, 1981; ne 21, 1982; ne 22, 1982; ne 23, 1982; ne 24, 1982.
  - BONGAERTS, J. C.: "Die Umweltpolitik der EG -Einigung selten erreicht", Öko-Mitteilungen, ne 4, 1987.
- BONGAERTS, J.: Was ist Chemiepolitik?. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), IIUG rep 87-5.
- BONGAERTS, J. & HEINRICHS, D.: Government Support of Clean Technology Research in West Germany. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), IIUG dp 85-21.
  - BONGAERTS, J. C. & HEINRICHS, D.: "Deutsche Umweltgesetze und Umweltschutzinvestitionen des produzierenden Gewerbes", Konjunkturpolitik, ne 32, 1986.
  - BONGAERTS, J.C. & KRAEMER, A. R.: "Europa langer Weg zu guter

395 Luft",

Umweltmaganiz, n<sup>2</sup>, 1986.

BONGAERTS, J. C. & KRAEMER, A. R. : Water Pollution Control Policies. A Comparison of France, West Germany and the Netherlands. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), HUG 86/5, 1986.

BOONS, F. : Environmental Policy and Chemical Industry in Europe: Conflict, Cooperation and Commercialization. ECPR Workshop "Environmental Policy in Europe", Colchester (England), 22-28 March, 1991.

BORCHARDT, K. D. : European Unification. The origins and Growth of the European Community. (Third Ed.). Luxembourg: European Documentation 1/1990.

BORCHARDT, K. D.: The ABC of Community Law. Luxembourg: European Documentation, 1991.

BRAND, K. W. & HONOLKÀ, H.: Ökologische Betroffenheit, Lebenswelt und Wahlentscheidung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987.

BRAUN, F. : Rechenschaftslegung zur Umweltbelastung und zum Umweltschutz von Industrieunternehmen. Berlin: Erich Schmidt, 1974.

BRAUN, H. : Per Einfluss von Verbänden auf umwelpolitische Entscheidungsfnen. Berlin: Tesdorpf, 1987.

BRAUN, M.: El medio ambiente en la opinión pública española, su evolución a partir de un análisis de prensa. Mimeo, 1989.

BRAUN, M. : Movimiento obrero y ecologista de la República Federal de Alemania: intento de explicar una relación. Mimeo, 1989.

BREUER, R. & KLOEPFER, M. & MARBURGER, P. & SCHRODER, M.: Umwelt -und Technikrecht. Dusseldorf: Werner Verlag, 1987.

BRINKHORST, L. J.: Subsidiarity and European Environmental Policy. Maastricht, 22 March 1991.

BRODACH, W. M. : Per Bundesverband der deutschen Industrie. Dusseldorf: Droste Verlag, 1987.

BULLING, M.: "Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangement, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis", Die Öffentliche Verwaltung, n<sup>42</sup>. Heft 7, April 1989.

BULMER, S.: "Domestic Politics and European Community Policy-Making", Journal of Common Market Studies, vol. XXI, n<sup>4</sup>, 1983.

- BULMER, S. (éd.): The Changing Agenda of West German Public Policy. Aldershot: Dartmouth, 1989.
  - BULMER, S.: Analysing European Political Cooperation: The Case for a Two-Tier Analysis. Paper for the Conference of the European Community Studies Association, George Mason University, Fairfax, Va., 24-25 May 1989.
  - BULMER, S. & HUMPHREYS, P.: "Kohl, Corporatism and Congruence: the West German Model under Challenge", en: Bulmer, S. (éd.): The Changing Agenda of West German Public Policy. Aldershot: Darmouth, 1989.
  - BULMER, S. & PATERSON, W. : "The Federal Republic of Germany in Europe: The Limits to Leadership", The International Spectator, vol. XXII, n° 4, 1987.
  - BULMER, S. & PATERSON, W.: The Federal Republic of Germany and the European Community. London: Allen & Unwin, 1987.
- BUNDESANZEIGER: Bekanntmachung der Zielfestlegungen der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genussmittel sowie Konsumgüter. Nr. 20, 30 Januar 1990.
- BUNDESGESETZBLATT : Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen. Teil I, Jahrgang 1986.
- BUNDESGESETZBLATT: Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen. Teil I, Nr. 61, 1988.
- BUNDESMINISTER DES INNEREN: Erfahrungsbericht zum Abwasserabgabengesetz. Bonn, August, 1983.
- BUNDESRAT, Verordnung der Bundesregierung: Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen. Drucksache 817/90, Bonn, 1990.
  - BUNDESTAG: "Zur Einflussnahme der Industrie auf Entscheidungen des Bundesgesundheitsamtes", en: Drucksache 11/5365, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Garbe, Frau Teubner und der Fraktion die Grünen.
- BUNDESTAG: Verhandlungen des deutschen Bundestages. 11. Wahlperiode. Bonn: Band 392. Drucksachen 11/5571-11/5700, 1989.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE (BDI): Thesen zur Umweltpolitik. Köln, 1990.
  - BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE (BDI): Industrie und Ökologie. Köln, 1984.

- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE (BDI): Bericht 1988-1990. Abteilung Umweltpolitik. Köln, 1990.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE (BDI): Die Zukunft unserer Umwelt -Perspektiven 2000. Köln: BDI Drucksache, n^ 230, 1990.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE (BDI): Umweltschutz und industrielle Entwicklung in der BRD. Köln: BDI Drucksache, n^ 125, 1979.
- BUND FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND: Umwelt Bilanz. Hamburg: Rasen und Rohring Verlag, 1988.
- BUSQUE, J. M.: "El reglamento sobre envases y sus efectos en el comercio con Alemania", en: VV.AA: Jornada sobre envase y embalaje. Repercusión de la actual legislación alemana. Madrid: ICEX, Cámara Oficial de Comercio, 18 de febrero de 1992.
- BUTT, A.: "Pressure Groups and EC Decision-Making", en: Lodge, J. (éd.): The European Community. London: Frances Pinter, 1983 .
- CÁMARA DE COMERCIO: Boletín de la Bolsa de Subproductos Industriales del Centro de España, 2, oct-dic. 1990, Cámaras de Comercio del Centro de España.
- CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID: Programa especial de información sobre el mercado único. La industria v el medio ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- CÁMARA DE COMERCIO: "La industria y el medio ambiente: un reto de competitividad en el mercado 93", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa Especial de Información sobre el Mercado Único. La Industria y el Medio Ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- CÁMARA DE COMERCIO: "Consejo Europeo. Medio ambiente", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa Especial de Información sobre el Mercado Único. La Industria y el Medio Ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID: España Europa. Información Empresarial, n^ 44 y 45, 1990.
- CAMP, R.: Las leyes de ordenación territorial y la gestión del territorio. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- CARBALLO, R. & GARCÍA TEMPRANO, A. & MORAL SÀNTIN, J. A.: Crecimiento económico y crisis estructural en España (1959-1980). Madrid: Akal, 1981.
- CASHMAN, L.: Environmental Law -An Introduction. Workshop on Energy and the Environment, Kuala Lumpur, 24-28 Sept. 1989.

- CASHMAN, L. : The Environmental Laws of the EC -An Introduction. Workshop on Energy and the Environment, Kuala Lumpur, 24-28 Sept. 1989.
- CASTILLO, E. : "Los gastos estatales en protección del medio ambiente", BIMA, n^ 22, 1982.
- CASTILLO, J. : "Industria frente a naturaleza", en: W.AA: Sociología y medio ambiente. Madrid: MOPU, CEOTMA, Monografías, n^ 12, 1982.
- CAWSON, A. (éd.): Organized Interests and the State. London: Sage, 1985.
- CELLULE DE PROSPECTIVE (CDP): "Mission to Madrid. Environmental mandate". Brussels, 23 July, 1990.
- CELLULE DE PROSPECTIVE (CDP): Mandate on Environment and Economic Development. Brussels, 1991.
- CELMA, J. : Modelos de gestión ambiental. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- CEOTMA: Actividades 1979. Madrid: MOPU, 1980.
- CEOTMA: Actividades 1980. Madrid: MOPU, 1981.
- CEOTMA: Actividades 1981. Madrid: MOPU, 1982.
- CEOTMA: Actividades 1982. Madrid: MOPU, 1983.
- CERCAS, A.: "Los socialistas y el medio ambiente", Leviatán, ne 42, 1991.
- CHEMIE: Chemie. Verpflichtung und Verantwortung. Köln: Kolner Universität Verlag, 1988.
- CHOY, A.: Legislación ambiental. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- CHOY I TARRES, A.: "El medi ambient com a objecte d'una disciplina jurídica", Medi Ambient, n^ i, Barcelona, Novembre, 1990.
- CIMA: Encuesta sobre deterioros ambientales. Madrid: MOPU
- CIMA: Informe sobre el estado del medio ambiente en España, 1972-1982. Madrid: MOPU, 1983.
- CIMA: Medio ambiente en España 1978 (2ª Edición). Madrid: MOPU, 1978.
- CIMADEVILLA, C. ET AL.: "La gestión del medio ambiente en Madrid", Agencia de Medio Ambiente (Comunidad de Madrid),

Medio Ambiente, n^ 3, 1988.

- CLEMENTE, E.: "Medio ambiente y empleo en España", en: W.ÀA: Ecología y política. Revista Sistema, n^ 104-105, 1991.
- CLEMENTE, E. : "La política ambiental de la administración española sobre residuos industriales", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa especial de información sobre el mercado único. La industria y el medio ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- CLINTON DAVIS, S.: "Política medioambiental de la CEE", en: W.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- COBB, R. & ROSS, J. K. & ROSS, M. H.: "Agenda Building as a Comparative Political Process", American Political Science Review, n^ 70, March 1976.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Las ayudas financieras comunitarias en materia de medio ambiente. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Legislación comunitaria relativa al medio ambiente. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: La comunidad de los doce. cifras clave. Bruselas: Documentos Europeos 3-4/1989a.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Los europeos y su medio ambiente. Bruselas, 1989b.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: La agricultura y la reforma de los fondos estructurales. Luxemburgo: Europa Verde 5/90, 1990.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: De la agricultura al consumidor. Luxemburgo: Europa Verde 1/90, 1990.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: La Comunidad Europea y los problemas del agua. Luxemburgo: Documentos Europeos 8/89, Mayo 1989.
- COMISIÓN DE LA COMUNIDADES EUROPEAS: XX Informe general sobre las actividades de las Comunidades Europeas. 1986. Luxemburgo, 1987.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: XXI Informe general sobre las actividades de las Comunidades Europeas. 1987. Luxemburgo, 1988.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: XXII Informe general sobre las actividades de las Comunidades Europeas. 1988. Luxemburgo, 1989.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: XXIII Informe general

sobre las actividades de las Comunidades Europeas. 1989.  
Luxemburgo, 1990.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: XXIV Informe general sobre las actividades de las Comunidades Europeas. 1990. Luxemburgo, 1991.
  - COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Repertorio de la legislación comunitaria vigente y de otros actos de las instituciones comunitarias. Medio Ambiente. 1 de diciembre de 1990.
  - COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la normalización y racionalización de los informes referidos a la aplicación de ciertas directivas que afectan al medio ambiente. Bruselas: COM (90) 287 final, 26 de julio de 1990.
  - COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Propuesta de Reglamento del Consejo, LIFE. Mimeo, 1991.
  - COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a un sistema comunitario de concesión de una etiqueta ecológica. COM (90) 37 final, Bruselas 11 de feb. de 1991.
  - COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Balance de los recursos presupuestarios destinados al medio ambiente. Bruselas.
  - COMITÉ NACIONAL DEL AÑO EUROPEO DEL MEDIO AMBIENTE: Informe Final. Madrid, 21 Marzo de 1987 al 20 Marzo de 1988, 1988.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: La Communauté Européenne face aux Risques D'accidents Majeurs. Bruxelles, 1988.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: Programme de Travail de la Cellule de Prospective. Bruselas. SEC (89) 1018 final, 13 juillet, 1989.
  - COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: Rapport du Groupe de Travail des Experts des Etats Membres relatif a l'Utilisation d'Instruments Economiques et Fiscaux dans la Politique de l'Environnement de la CE. XI/185/90 - FR, Brussels, 1990.
  - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The IV Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1986. Brussels, 1987.
  - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The IV Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1987. Official Journal of the EC, vol. 31, 1988.
  - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The IV Annual Report

to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1988. Official Journal of the EC, vol. 32, 1989.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The IV Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1989. Brussels, 1990.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Financial Aid for the Environment available from the EC. XI/EYE/249/89, Brussels, 1989.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: A Community Strategy for Waste Management. SEC (89) 934 final, Brussels, 1989.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The European Community and Environmental Protection. European File 4/90, Luxembourg, 1990.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Proposal for a Council Regulation establishing a Financial Instrument for the Environment (LIFE). COM (91) 28 final, Brussels, 1991.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Mission to Madrid. Environmental Mandate. Forward Studies Unit n° 1271/90, Brussels, 1990.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Pollution knows no Frontiers. European File, Luxembourg, 1991.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: European Better Environment Awards for Industry. Brussels, 1990.

- COMITE ECONOMICO Y SOCIAL (CES): Política Europea del Medio Ambiente. Bruselas: CES, 1987.

- CONFEBASK: Plan ambiental Confebask. Bilbao: Ed. Ellacuria, 1991.

- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (CEOE): La industria y el medio ambiente. Cumbre de la CEOE en Zaragoza, Enero de 1990.

- CONSEJO SUPERIOR DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE ESPAÑA: Plan Cameral de Medio Ambiente. Madrid, 1989.

- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978.

- CORDERO, L.: "Tratamiento de residuos tóxicos y peligrosos", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.

- COSTA MORATA, P.: Hacia la destrucción ecológica de España.

Barcelona: Grijalbo, 1985.

COSTA MORATA, P. & CUERDO MIR, M.: Coste socioeconómico de la contaminación industrial: aproximación al caso de España. Madrid: Fundación IESA 76/85, 1985.

COUNCIL OF EUROPE: 62 Conférence ministérielle européenne sur l'environnement. Résolutions. Bruxelles, 11-12 octobre 1990, Strasbourg, 1990.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Declaration of the Council of the EC and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1972 on the Programme of Action of the EC on the Environment. Official Journal of the European Communities ns C 112/1, 20-12-1973.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Resolution of the Council of the EC and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 17 May 1977 on the Continuation and Implementation of a EC Policy and Action Programme on the Environment. Official Journal of the European Communities nQ C 139/1, 13-6-1977.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Resolution of the Council of the EC and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 7 February 1983 on the Continuation and Implementation of a EC Policy and Action Programme on the Environment (1982 to 1986). Official Journal of the European Communities n^ c 46/1, 17-2-1983.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Resolution of the Council of the EC and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 19 October 1987 on the Continuation and Implementation of a EC Policy and Action Programme on the Environment (1987 to 1992). Official Journal of the European Communities n^ c 328/1, 7-12-1987.

CROISSIER BATISTA, L. C.: "Politica industrial y medio ambiente", en: VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.

CROZIER, M. J. & HUNTINGTON, S. P. & WATANUKI, J.: The Crisis of Democracy. New York University Press, 1975.

CUADROS GARCIA, S.: "Plan cameral del medio ambiente", en: VV.AA.: La empresa y el medio ambiente. Dirección y Progreso, n^ lio, 1990.

DAS BUNDESUMWELTMINISTERIUM (éd.): Organisation und Aufgaben. Bonn, 1990.

DAS UMWELTPROGRAMM DER BUNDESREGIERUNG: Umweltschutz.

Stuttgart: Kohlhammer, 1972.

- DAVILA, C. A.: "Crisis ambiental y modelo de desarrollo", en: W.AA: Ecología y política. Revista Sistema, n^ 104-105, 1991.
- DE ANDRES CONDE, C. : "Aportaciones de la administración pública en la solución de los problemas de medio ambiente", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- DE ANDRÉS CONDE, C. : "Programa de creación de una base industrial, energética, tecnológica y medioambiental", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa Especial de Información sobre el Mercado Único. La Industria y el Medio Ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- DE CASTRO, R. & ARAGONÉS, J. I. & CORRALIZA, J. A. (eds.): La conservación del entorno. Sevilla: Junta de Andalucía, Agencia de Medio Ambiente, 1990.
- DEHOUSSE, R.: 1992 and Beyond: The Institutional Dimension of the Internal Market Programme. Mimeo.
- DEL POZO PORTILLO, J.: "Las medidas de protección ambiental y su impacto en el sector del petróleo", en: VV.AA: Industria y medio ambiente. MINER, Economía Industrial, n^ 271, 1990.
- DEL VAL, J. L. : "Cuatro años de medio ambiente en España", Química 2000, n^ 50, 1990.
- DEL VAL, J. L.: "Auditoría de la gestión del medio ambiente", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- DEL VAL CID, J. L. : "Derecho a una información medioambiental", Química 2000, n^ 40, 1989.
- DE MIGUEL, A.: "Desurbanización", en: VV.AA: Sociología y medio ambiente. Madrid: MOPU, CEOTMÀ, Monografías, n^ 12, 1982.
- DE MIGUEL, M.: "Financiación privada", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PUBLIQUES, GENERALITAT DE CATALUNYA, Medi Ambient, 1, Barcelona, novembre, 1990.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PUBLIQUES, JUNTA

DE RESIDUS: Residuos industriales. Normativa legal vigente en Catalunya. Mimeo.

- DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y TRANSPORTES, GOBIERNO VASCO: Resumen del estado actual del medio ambiente en Euskadi 1986. Gobierno Vasco, 1987.
- DEPARTAMENTO DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE: Informe 1986-88 de la contaminación atmosférica del Baio Nervion-Ibaizabal. Gobierno Vasco, 1989.

DER BUNDESMINISTER DES INNERN (Hrsg.): Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zu Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung. Bonn: 19 und 20 Juni, 1980.

- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Abfallvermeidung. Abfallentsorgung. Umwelt, 90, Bonn, 1990a.
- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Gewässerschutz. Umwelt, 90, Bonn, 1990b.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Luftreinhaltung. Lärmbekämpfung. Umwelt, 90, Bonn, 1990c.

- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (ed.): Schutz vor Gefahrstoffen. Umwelt, 90, Bonn, 1990d.
- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Naturschutz. Bodenschutz. Umwelt, 90, Bonn, 1990e.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Strahlenschutz. Reaktorsicherheit. Umwelt, 90, Bonn, 1990f.

- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Der Schutz unserer Gewässer. Umwelt, 90, Bonn, 1990g.
- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Den Abfall in den Griff bekommen. Umwelt, 90, Bonn, 1990h.
- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT: Massnahmen der Bundesregierung nach 14 Abfallgesetz. Stand: 20 November 1990í.
- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT: Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen. Bonn, 1990J.
- DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (ed.): Die Sicherheit unserer Kernkraftwerke. Bonn, 1990k.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT: Zweite allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz. Bonn, 1990l.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Bericht der Bundesregierung an den deutschen Bundestag über die Wirkungen des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes vom 19.

405 Dezember

1986. Umweltpolitik, Bonn, 1990m.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT (éd.): Sérient der Bundesregierung an den deutschen Bundestag über die Erfüllung international eingegangener Verpflichtungen zur Reduzierung der Luftverunreinigungen. Umweltpolitik, Bonn, 1990n.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT: Vereinbarung über die Entsorgung von Altbatterien. Bonn, 1990ñ.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT: Das Bundesumweltministerium. Bonn, 1991.

DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT: Umweltpolitik. Guidelines on Anticipatory Environmental Protection. Bonn: University of Bonn, 1986.

DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (der Rat) : Umweltgutachten 1978. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1978.

DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (der Rat) : Umweltgutachten 1987. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1987.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG: "Spanien vor und nach dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft", Wochenbericht 16/90, 57. Jg., 19. April 1990.

DEUTSCH-SCHWEDISCHES INDUSTRIELLENGESPRACH: Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft. Bonn: Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen, 23/24 Mai 1974, Hamburg.

DÍAZ CANEJA, J.: "Problemática del sector eléctrico", en: Ernst & Young (aula de gestión) : La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.

DÍAZ VARGAS, A.: "Plan nacional de residuos industriales", en: W.AA: La empresa y el medio ambiente. Dirección y Progreso, n° 10, 1990.

DIERKES, M. & ZIMMERMANN, K.: "Umweltpolitik zwischen Erstarrung, Innovation und Überforderung", Zeitschrift für Umweltpolitik, n° 3, 1988.

DIETMAR, N.: Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft. Hamburg: Dissertation, 1979.

DIEZ NICOLAS, J.: "Ecología humana y ecosistema social", en: W.AA: Sociología y medio ambiente. Madrid: CEOTMA, Monografías n° 12, 1982.

DIEZ NICOLÁS, J. : "Aproximación sociológica al concepto de calidad de vida", BIMA, n° 14, 1980.

- DIMENTO, J.: "Can Social Science Explain Organizational Noncompliance with Environmental Law?", *Journal of Social Issues*, vol. 45, n° 1, 1989.
  - DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (DGMA): Medio ambiente en España 84. Madrid: MOPU, 1985.
  - DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (DGMA): Medio ambiente en España 85. Madrid: MOPU, 1986.
  - DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (DGMA): Medio ambiente en España 86. Madrid: MOPU, 1987.
  - DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (DGMA): Medio ambiente en España 87. Madrid: MOPU, 1988.
  - DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (DGMA): Medio ambiente en España 88. Madrid: MOPU, 1989.
  - DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS: Análisis de calidad de aguas. Madrid: MOPU, 1989.
- DITTMANN, A.: "Organisation der Umweltverwaltung", en: Kimminich, O. & von Lersner, H. F. & Storm, P. C.: *Handwörterbuch des Umweltrechts*. Berlin: Erich Schmidt, 1988.
- DONNER, H. & FISCHER, Z.: "Umweltschutz durch Abgaben. Finanz(verfassungs)rechtliche Herausforderung am Beispiel des Wasserpfeffnings", en: Donner, H. & Magoulas, G. & Simon, J. & Wolf, R. (Hrsg.): *Umweltschutz zwischen Staat und Markt*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.
  - DONNER, H. & MAGOULAS, G. & SIMON, J. & WOLF, R. (Hrsg.): *Umweltschutz zwischen Staat und Markt*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.
  - DOWNING, P. & HANF, K. (eds.): International Comparisons in implementing Pollution Laws. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
  - DOWNING, P. & HANF, K.: "Modeling Environmental Policy", en: Downing, P. & Hanf, K. (eds.): International Comparisons in implementing Pollution Laws. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
  - DOWNING, P. & HANF, K.: "Introduction: A Perspective for the Study of Regulatory Enforcement", en: Downing, P. & Hanf, K. (eds.): International Comparisons in implementing Pollution Laws. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
  - DRT INTERNATIONAL: *The DRT International Survey of Managers' Attitudes to the Environment*. London: Touche Ross & Co, 1991.
- DUWENDAG, D. (Hrsg.): Per Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft. Berlin: Duncker & Humblot, 1976.

- DYLLICK, T. : Management der Umweltbeziehungen. Wiesbaden: Gabier, 1989.
- DYSON, K.: "The Cultural, Ideological and Structural Context", en: Dyson, K. & Wilks, S. (eds.) 'Industrial Crisis. Oxford: Basil Blackwell, 1983.
- DYSON, K. : "West Germany: The Search for Rationalist Consensus", en: Richardson, J. (ed.) Policy Styles in Western Europe. London: George Allen & Unwin, 1982.
- DYSON, K. & WILKS, S. (eds.): Industrial Crisis. Oxford: Basil Blackwell, 1983.
- EDUCACIÓN AMBIENTAL, ns 1, Ed. Atis, Madrid, 1990.
- EGUIAGARÀY, J. M.: "Teoria y politica del medio ambiente". Madrid, MOPU.
- EMOPUBLICA: Conclusiones generales del estudio sobre contaminación atmosférica en Madrid. Madrid: MOPU, 1980.
- ENDESA: Defensa del medio ambiente en la central térmica de Teruel. Madrid, 1980.
- ENSEÑAT DE VILLALONGA, A.: "La contaminación atmosférica en España y los medios para combatirla", BIMA, n^ 16, 1980.
- ENSEÑAT DE VILLALONGA, A.: "Tecnología y contaminación industrial", BIMA, n^ 1, I, 1977.
- ENSEÑAT DE VILLALONGA, A.: "La industria papelera española y la politica ambiental de las Comunidades europeas", BIMA, n^ 0 n^ f 1979.
- ENVITEC 80: Abfa 1Iwirtschaft durch Private Dienstleistungsunternehmen. BPS-Aussteller-Seminar, 15 Feb. 1980.
- ENYEDI, G. & GIJSWIJT, A. J. & RHODE, B. (eds.): Environmental Policies in East and West. London: Taylor Graham, 1987.
- ERCROS: Ercros y el Medio Ambiente. Informe 1990. Publicaciones Técnico Profesionales Ercros, 1990.
- ERNST & YOUNG (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre de 1990.
- ERREJON, J. A.: "Inversiones ambientales en España", en: VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- ESSER, J. & FACH, W. & DYSON, K.: "Social Market and Modernization Policy: West Germany", en: Dyson, K. & Wilks,

S. (eds.): Industrial Crisis. Oxford: Basil Blackwell, 1983.

- ESTEBAN, F.: "El sector eléctrico y el medio ambiente", en: VV.AA: Industria y medio ambiente. MINER, Economía Industrial, n° 271, 1990.

ESTEVAN BOLEA, M. T.: Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: repercusiones en España. Madrid: Informes del Instituto de Estudios de Prospectiva. MINER, 1991.

- ESTEVAN BOLEA, M. T. : "Causas y medidas correctoras de la contaminación atmosférica", BIMA, n° 12, 1979.
- ESTEVAN BOLEA, M. T. & SISO CRUELLAS, J.: El medio ambiente en el sector forestal. Madrid: Alianza Popular. Comisión de Medio Ambiente. 1984.
- ESTEVEZ, E.: Financiación de servicios ambientales. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- ESTRADA, J. M.: "Normativa estatal ya autonómica", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- EUROPEAN DOCUMENTATION: Environmental Policy in the European Community. Periodical 5/1990, Luxembourg, 1990.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU: Your Rights under European Community Legislation. Brussels.
- EWRINGMANN, D.: "Umweltabgaben in der BRD", en: Schneider, G. & Sprenger. R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. München: Ifo-Institut, 1984.
- EWRINGMANN, D. & ZIMMERMANN, K.: "Umweltpolitische Interessenanalyse der Unternehmen, Gewerkschaften und Gemeinden", en: Jànicke, M. (Hrsg.): Umweltpolitik. Stuttgart: Uni Taschenbücher Leske, 1978.
- FEDERACIÓN DE AMIGOS DE LA TIERRA: Informe anual 1985. 1986.
- FEDERAL MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT: Environment 85. Bonn, 1986.
- FELD, W.: "Political Aspects of Transnational Business Collaboration in the Common Market", International Organization, vol. 24, 1970.
- FELD, W. : "National Economic Interest Groups and Policy Formation in the EEC", Political Science Quarterly, vol. 81, ne 3, September 1966.

- FERNANDEZ DE MATA, J. M. : "El estado del medio ambiente en España", en: VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- FERNANDEZ FERNANDEZ, S.: "Instalaciones de tratamiento de residuos en Asturias", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- FERNANDEZ SERRANO, E. ET AL. : "Análisis de la participación juvenil en la recuperación selectiva", RETEMA, n<sup>o</sup> 4, 1988.
- FERNANDEZ YAÑEZ, C.: "Estudios de opinión sobre la contaminación", BIMA, n<sup>o</sup> 16, 1980.
- FERRAN RALEA: Residuos industriales. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- FERREIRO, D. : "Socialismo y medio ambiente", en: VV.AA.: Ecología v política. Revista Sistema, ns 104-105, 1991.
- FERRON, E. ET AL. : "Actuaciones de la agencia de medio ambiente de Asturias contra la contaminación del aire", RETEMA, n<sup>o</sup> 4, 1988.
- FIGHTER, H.: Umweltpolitik und Wirtschaftsinteressen. Berlin: Freie Universität Berlin, rep. 88-1, 1988.
- FISCHER, J.: Per Umbau der Industriegesellschaft. Frankfurt: Eichborn Verlag, 1989.
- FLORES PEREIRA, P. : "Plan corrector del medio ambiente atmosférico de Huelva", en: VV.AA.: Nuevas tecnologías y medio ambiente. Sevilla: Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1991.
- FOWERAKER, J.: Franco's Corporatist Strategy and its Implications for Corporate Interest Representation in Spain Today. Essex Papers n<sup>o</sup> 24, 1985.
- FREEMAN, G. P.: "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", Journal of Public Policy, vol. 5, n<sup>o</sup> 4, 1985.
- FUENTES BODELON, F. : "Las directivas comunitarias sobre vertidos de aguas residuales y su influencia en la actual y futura normativa española", RETEMA, ns 4, 1988.
- FUERTE, A.: "Cómo es el movimiento ecologista", Educación Ambiental, ns i, Madrid, 1990.
- FUERTE RODRÍGUEZ, A.: "Actitudes de la población española ante la Europa del 93", en: Ruesga Santos, M. (coord.): 1993. España ante el Mercado Único. Madrid: Ed. Pirámide,

1989.

FUNDACIÓN ENCUENTRO: Desarrollo y medio ambiente en Europa. Servicio de Documentos, envió n° 7, sept. 1987.

GALLEGO GREDILLA, J. A. : "Medio ambiente: la política del sector público en España", BIMA, n° 10, 1979.

GARCIA BERRIO, ET AL.: "La red de control automatizada", Tecnología del Agua, n° 42, 1988.

GARCÍA BUENO, G. : "Problemática de la contaminación atmosférica en la pequeña y mediana industria", en: W.AA: Seminarios medio ambiente y CEE. Madrid: MOPU-DGMA, MAOFRE, CSIC, 1989c.

GARCÍA DE ENTERRIA, E. ET AL. : España: un presente para el futuro. Las instituciones. (Vol. 2). Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.

GARCÍA DE LA TORRE, J. & DE LINOS, D. & MARTÍNEZ MARTIN, D. J. & URIEL JIMENEZ, E.: La incidencia de la política ambiental en el marco macroeconómico nacional. Madrid: MOPU, CEOTMA, 1980.

GARCÍA DELGADO, J. L. & ALCALDE INCHAUSTI, J.: España. Economía. Madrid: Espasa-Calpe, 1988.

GARCIA FERRANDO, M.: "Opinión pública y medio ambiente", en: W.AA: Ecología y política. Revista Sistema, n° 104-105, 1991.

GARCÍA ORCOYEA, C.: "El estado de nuestra naturaleza, el caso particular de los bosques", en: W.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.

GARCIA PRÀT, M. J.: "La AIQB de Huelva y su plan de comunicación", Química 2000, ns 50, 1990.

GARLICH, D. : "Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Königstein: Verlagsgruppe Athenäum, 1980.

GAYA I FUERTES, J.: Los planes sectoriales de gestión del medio, la coordinación entre la administración territorial y la local. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.

GILBREATH, K. (éd.): Business and the Environment. Toward Common Ground. London: Taylor Graham, The Conservation Foundation, 1987.

GITSCHERL, M. : Rechtliche Regelungen im Schnittpunkt von Agrarrecht und Umweltrecht. Berlin: Wissenschaftszentrum

Berlin (WZB) , HUG rep 85-9.

GLAESNER, H. J. : "Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik", en: Rengeling, H. W. : Europa'isches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik. Berlin: Carl Heymanns, 1988.

GLAGOW, M. : Umweltcfefahrung und Gesellschaftssystem. München: R. Piper, 1972.

GLAGOW, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld: Universität Bielefeld, 1984.

GLAGOW, M. : "Zur Delegation staatlicher Aufgaben im Umweltschutz an Selbstverwaltungskorperschaften: die verordnete Selbststeuerung", en: Glagow, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung \_\_\_ zwischen \_\_\_ Korporatismus \_\_\_ und Subsidiarität. Bielefeld: Universität Bielefeld, 1984.

GOMEZ YAÑEZ, J. A.: "Estrategias para el desarrollo sostenible", en: VV.AA: Ecología v política. Revista Sistema, n^ 104-105, 1991.

GONZALEZ CANGA, J. : "La perspectiva de un suministrador de tecnología y equipos para la protección del medio ambiente", en: Ernst & Young (aula de gestion): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.

GONZALEZ DIEGO, C.: Instrumentos de ayudas y subvenciones. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.

GONZÁLEZ FAJARDO, F.: Instrumentos de política económica para la protección del medio ambiente. Granada: Cajasur, 1988.

GRANT, W. & MARTINELLI, A. & PATERSON, W.: "Large Firms as Political Actors: A Comparative Analysis of the Chemical Industry in Britain, Italy and West Germany", West European Politics, VOL. 12, n2 2, 1989.

GRANT, W. & PATERSON, W. & COLIN, W. : Government and the Chemical Industry. Oxford: Clarendon Press, 1988.

GRANT, W. & PATERSON, W. & WHITSTON, C.: "Government-Industry Relations in the Chemical Industry: an Anglo-German Comparison", en: Wilks, S. & Wright, M. (eds.): Government-Industry Relations in Western Europe, the United States, and Japan. Oxford: Clarendon Press, 1987.

GRANT, W. & STREECK, W.: "Large Firms and the Representation of Business Interests in the United Kingdom and West German Construction Industry", en: Cawson, A. (éd.): Organized Interests and the State. London: Sage, 1985.

- GRAU FERNANDEZ, S.: "Política española en materia de medio ambiente", BIMA, ns 19, 1981.
- GRAU FERNANDEZ, S. (comp.): Legislación ambiental. Madrid: BOE, 1988.
- GREENPEACE. Boletín Informativo Trimestral.
- GRONEMEYER, S.: "Spanien", en: Kimminich, O. & von Lersner, H. F. & Storm, P. C.: Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt, 1988.
- GRÜNER: "Verantwortung für den Schutz von Umwelt und Gesundheit", Bundestag Bulletin, ns 113/5, 1989.
- GRÜTER, M. : Umweltrecht und Kooperationsprinzip in der BRD. Dusseldorf: Werner Verlag, 1990.
- GUERRA GONZALEZ, A.: "El reto de la política ambiental", en: VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- GÜNDLING, L. & WEBER, B.: Dicke Luft in Europa. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1988.
- GÜNDLING, L. : "Umweltschutz in einer übernationalen Wirtschaftsgemeinschaft", en: Gündling, L. & Weber, B. : Dicke Luft in Europa. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1988.
- HAILES, J. : Productos verdes. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- HALL, P. A.: Governing the Economy. Cambridge: Polity Press, 1986.
- HALL, P. A.: "Patterns of Economic Policy: an Organizational Approach", en: Bornstein, S. & Held, D. & Krieger, J. (eds.): The State in Capitalist Europe. London: George Allen & Unwin, 1984.
- HANF, K. & SCHARPF, F. W. (comps.): Interorganizational Policy-Making. Limits to Coordination and Central Control. London: Sage, 1978.
- HANNEQUART, J. P.: Problématique de la Politique des Déchets. Bonn: Institut für europäische Umweltpolitik, 1980.
- HANSMEYER, K. H.: "Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik", Zeitschrift für Umweltpolitik, n° 3, 1988.
- HARTJE, V. : The State of Economic Research in Innovation and Environmental Protection. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), IIUG dp 84-8.

- HARTJE, V.: Environmental Product Regulation and Innovation. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), HUG dp 85-5.
- HARTJE, V. & LURIE, R.: Adopting Rules for Pollution Control Innovations. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), HUG dp 84-6.
- HARTKOPF, G.: "Umweltpolitik", en: Kimminich, O. & von Lersner, H. F. & Storm, P. C. : Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt, 1988.
- HARTKOPF, G. : "Umweltverwaltung -eine organisatorische Herausforderung", en: Hartkopf, G. & Krause & von Lersner, H. F. & Salzwedel, J. & Töpfer, K. & Zimmermann, K. : Umweltschutz und Verwaltung -der öffentliche Dienst zwischen politischen Anspruch und Realisierungsnot. Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, 1986.
- HARTKOPF, G. : "Möglichkeiten und Grenzen reglementierender Umweltpolitik", Zeitschrift für Umweltpolitik, n<sup>o</sup> 3, 1988.
- HARTKOPF, G. : "Möglichkeit und Grenzen der Umweltpolitik". Bonn: Bulletin Presse und Informationsamt der Bundesregierung, 1979.
- HARTKOPF, G. & BOHNE, E.: Umweltpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983.
- HARTKOPF, G. & KRAUSE & VON LERSNER, H. F. & SALZWEDEL, J. & TOPPER, K. & ZIMMERMANN, K. : Umweltschutz und Verwaltung - der öffentliche Dienst zwischen politischen Anspruch und Realisierungsnot. Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, 1986.
- HÄRTWICH, H. H. (Hrsg.): Vollzug und Wirkungen regionaler Umweltpolitik. Opladen: Leske, 1984.
- HÄUFF, V. : "Umweltpolitische Konzeptionen aus politischer Sicht", en: W.AA: Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz?. Wirtschaftsdienst, ns 64, 1984.
- HAUFF, V. & MÜLLER, M. (Hrsg.): Umweltpolitik am Scheideweg. München: Verlag C. H. Beck, 1985.
- HERBERT, W.: Burgernahe Verwaltung als Leitbild öffentlichen Handelns. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1989.
- HERCE, J. A. : Medio ambiente y desarrollo económico en la Europa Comunitaria. Seminario: "Medio Ambiente y Desarrollo. Conferencia Mundial 1992". Valencia UIMP, 23-27 de septiembre de 1991.
- HERCE, J. A.: Economía y medio ambiente: opciones económicas y tecnológicas para el crecimiento sostenible. Curso "Seis Lecciones de Economía Contemporánea". Centro Juan March de

Investigaciones, Madrid, Abril-Junio, 1991.

- HERFELDT, E. : "La política ambiental de la RFA en sus perspectivas nacional e internacional", en: Simposium Hispano-Alemán: Técnicas de la protección del medio ambiente. Madrid: MOPU, DGMA, 1987.
- HESSE, J. J. : "The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint Policy Making", West European Politics, vol. 10, n° 4, 1987.
- HILBERT, N. & VOELZKOW, H.: "Umweltschutz durch Wirtschaftsverbände?", en: Glagow, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld: Universität Bielefeld, 1984.
- HIRCHE, W. : "Umweltschutz und Mittelstandsförderung", en: Donner, H. & Magoulas, G. & Simon, J. & Wolf, R. (Hrsg.): Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.
- KIRSCH, F. (éd.): Social Limits to Growth. Harvard University Press, 1976.
- HOFFMANN, S.: "The European Community and 1992", Foreign Affairs, vol. 68, n° 4, 1989.
- HOFRICHTER, J. & KARLHEINZ, R.: "Evolution of Environmental Attitudes in the European Community", Scandinavian Political Studies, vol. 13, n° 2, 1990.
- HOHMANN, H.: "Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik und des Umweltrechts durch internationale und europäische Organisationen", Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 47-48/89, 17. November, 1989.
- HOHMANN, H.: "Hochzonung, Subsidiarität der Abfallentsorgung und die kommunale Selbstverwaltung: Änderung von Kompetenzen?", Umwelt und Planungsrecht, 1989.
- HORT, P.: "Eine Bilanz der deutschen EG-Präsidentschaft", Europa Archiv, ns 15, 1988.
- HRBEK, R.: "German Politics and the European Community", en: Lutzeler, P. M.: Western Europe in Transition: West Germany's Role in the EC. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986.
- HUCKE, J.: "Implementing Environmental Regulations in the Federal Republic of Germany", Policy Studies Journal, vol. 11, n° 1, 1982.
- HUCKE, J. : "Bargaining in Regulative Policy Implementation: The Case of Air and Water Pollution Control", Environmental Policy and Law, n° 4, 1978.

- HUCKE, J. : "Umweltschutz -ein Pladoyer für den Ausbau der rechtlichen Normierung", en: Voigt, R. (Hrsg.): Verrechtlichung. Kòinigstein: Athenaum Verlag, 1980.
- HUCKE, J.: Politische Handlungsspielraume. Darmstadt: Bock & Herchen, 1980.
- HUCKE, J. : "Environmental Policy: the Development of a New Policy Area", en: von Beyme, K. & Schmidt, M. G. : Policy and Politics in the FRG. New York: St. Martin's Press, 1985.
- HUCKE, J. & ULLMÀNN, A.: "Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehòrde bei der Durchsetzung regulativer Politik, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), HUG 180-2.
- HUCKE, J. & ULLMANN, A.: "Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehòrde bei der Durchsetzung regulativer Politik", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation\_\_\_ politischer \_\_\_ Programme. Kòinigstein: Verlagsgruppe Athenáum, 1980.
- HUCKE, J. & WOLLMANN, H.: "Methodenprobleme der Implementationsforschung", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation\_\_\_ politischer \_\_\_ Programme. Kòinigstein: Verlagsgruppe Athenáum, 1980.
- HUIDOBRO, M. L. : "Política de ayudas a las actividades industriales", en: VV.AA: La empresa y el medio ambiente. Dirección y Progreso, n2 lio, 1990.
- HUIDOBRO, M. L.: "Instrumentos de política industrial en relación con las actividades medioambientales", en: W.AA: Industria y medio ambiente. MINER, Economía Industrial, n^ 271, 1990.
- HUPPES, G.: "New Instrument for Environmental Policy: A Perpective", International Journal of Social Economics, vol. 15, ne 3/4, 1988.
- INFORMACIÓN AMBIENTAL ne 0, 1983; ne 1, 1984; n^2, 1984; ne 6, 1985; ne 7, 1985; ne 8, 1985; ne 9, 1986; ne 10, 1986; ne 11, 1986; n^ 12, 1986.
- INFORMACIÓN AMBIENTAL: "Estudio sociológico sobre el medio ambiente en España", Información Ambiental, ne 9, 1986.
- INSTITUT FÜR WIRTSCHAFT UND UMWELT: Umwelt und Öffentlichkeit. Wien: Informationen zur Umweltpolitik, ne 63, 1989.
- INYPSA: Estudio inventario de emisiones contaminantes a la atmòsfera de Madrid y su entorno industrial. Madrid: MOPU, 1986.
- INYPSA: Redes de vigilancia de centrales térmicas. Madrid:

MOPU, DGMA, 1986.

- ISLA, M. DEL MAR: "La evaluación de los impactos de la política ambiental. Expansión económica y nivel de bienestar", en: W.AA: Industria y medio ambiente. MINER, Economía Industrial, n° 271, 1990.
- JÁGER, W. & MÜHLEISEN, H. O.: Umweltschutz als politischer Prozess. München: Verlag Ernst Vögel, 1976.
- JÁNICKE, M.: Staatsversagen. München: Piper, 1986.
- JÁNICKE, M. (Hrsg.): Umweltpolitik. Stuttgart: Uni Taschenbücher Leske, 1978.
- JÁNICKE, M. : Wie das Industriesystem von seinen Missständen profitiert. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979.
- JÁNICKE, M.: "Kosten und Nutzen des Umweltschutzes im internationalen Vergleich", Zeitschrift Für Umweltpolitik, 2/78.
- JÁNICKE, M. & MÔNCH, H. & RANNERERÒ, T.: Umweltentlastung durch Strukturwandel. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) , HUG dp 86-1.
- JÁNICKE, M. & MÔNCH, H. & RANNEBERG, T. & SIMONIS, U. E.: Improving Environmental Quality through Structural Change. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), IIUG-87.1.
- JANN, M. & KRONENWITT, E. : Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des Staates untersucht am Beispiel der Implementation politischer programme. Speyer Arbeitsheft 27. 78.
- JAQUENOD DE ZSÔGÔN, S.: El derecho ambiental y sus principios rectores. Madrid: MOPU, DGMA, 1989.
- JENS, J. : Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Politische Vierteljahresschrift, n° 13, 1982.
- JOCHEN, H. : "State and Local Relations on Environmental Regulations in the FRG", en: Downing, P. & Hanf, K. (eds.): International Comparisons in implementing Pollution Laws. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
- JOERGES, B.: Global 2000. Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin, FS II 88-312.
- JOHNSON, S. P.: The Pollution Control Policy of the European Communities. London: Graham & Trotman, 1983.
- JOHNSON, S. P. & CORCELLE, G.: The Environmental Policy of the European Communities. London: Graham & Trotman, 1989.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJO ASESOR DE MEDIO AMBIENTE: Informe

general del medio ambiente en Andalucía 1987. Sevilla, 1988.

- JUNTA DE SANEJAMENT DE CATALUNYA: Memoria 1988/89. Barcelona: 1990.

KABELITZ, K. R. : "Analyse und Bewertung der auflagenorientierten Luftreinhaltepolitik in der BRD aus ökonomischer Sicht", en: Schneider, G. & Sprenger, R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. München: Ifo-Institut, 1984.

- KAIBEL, E. : "La industria del medio ambiente: oportunidades para las empresas", en: W.AA: La empresa v el medio ambiente. Dirección y Progreso, n^ no, 1990.

- KATZENSTEIN, P. J.: Policy and Politics in West Germany. Philadelphia: Temple University Press, 1987.

- KEINHORST, H.: "La aplicación de las leyes de protección del medio ambiente en la RFA", en: Simposium Hispano-Alemán: Técnicas de la protección del medio ambiente. Madrid: MOPU, DGMA, 1987.

- KEOHANE, R. & HOFFMANN, S.: European Integration and Neofunctional Theory: Community Politics and Institutional Change. Paper prepared for Florence Workshop on the Dynamics of European Integration, September 10-12, 1989.

- KIMMINICH, O. & VON LERSNER, H. F. & STORM, P. C.: Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt, 1988.

- KINGDOM, J. W. : Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Little, Brown and Comp., 1984.

- KITSCHOLT, H.: "Organization and Strategy of Belgium and West German Ecology Parties", Comparative Politics, vol. 20, n^ 2, 1988.

- KLEMMER, P.: "Notwendigkeit neuer Wege in der Umweltpolitik", en: VV.AA: Neue Wege in der Umweltpolitik. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1984.

- KLOEPFER, M.: Umweltrecht. München: Beck, 1989.

- KLOEPFER, M.: "Instrumenten des staatlichen Umweltschutzes in der BRD", en: Breuer, R. & Kloepfer, M. & Marburger, P. & Schroder, M.: Umwelt -und Technikrecht. Dusseldorf: Werner Verlag, 1987.

KLOEPFER, M.: "Umweltschutz als Kartellprivileg?", Juristenzeitung, 23/24, 1980.

- KNÖPFEL, P. & WEIDNER, H.: "Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes", Policy and Politics, vol.

10, ne 1, 1982.

- KNÖPFEL, P. & WEIDNER, H.: "Explaining Differences in the Performance of Clean Air Policies", Policy and Politics, vol. 14, ne i, 1986.
- KNÖPFEL, P. & WEIDNER, H.: "Implementing Air Quality Control Programs in Europe", en: Downing, P. & Hanf, K. (eds.): International Comparisons in implementing Pollution Laws. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
- KNÖPFEL, P. & WEIDNER, H.: "Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Königstein: Verlagsgruppe Athenäum, 1980.
- KOHL, H. : "The European Community -Achievements and Perspectives", German Comments, ne 14, 1989.
- KOHLER-KOCH, B. (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1989.
- KRAMER, L.: The Single European Act and Environmental Protection: Reflections on Several New Provisions in Community Law. Mimeo, 1988.
- KRAMER, L.: "Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz: Überlegungen zu einigen neuen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht", in: Rengeling, H. W.: Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik. Berlin: Carl Heymanns, 1988.
- KRAMER, L.: "Keine Absichtserklärung, sondern durchsetzbares Recht", en: Gundling, L. & Weber, B.: Dicke Luft in Europa. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1988.
- KRASSNER, S. D. (éd.): International Regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KRAUTZBERGER, M. : Die Erfülluncf öffentlicher Aufgaben durch Private. Berlin: Duncker & Humblot, 1971.
- KROMAREK, P.: "Es geht auch erfolgreich (Wasser)", en: Gundling, L. & Weber, B.: Dicke Luft in Europa. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1988.
- KROMAREK, P.: Federal Republic of Germany: Water and Waste. A Study of the Implementation of EEC Directives. London: Graham & Trotman, 1986.
- KROMAREK, P.: "Oberflächen und Grundwasserschutz", en: Rengeling, H. W.: Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik. Berlin: Carl Heymanns, 1988.
- KUHLMANN, A. : Was der Unternehmer von Umweltschutz wissen

solite. TÜV Rheinland-Köln, 1989.

- KÜSTER, G. H.: "Germany"<sup>11</sup>, en: Vernon, R. (éd.): Big Business and the State. Cambridge: Massachusetts, Harvard University Press, 1975.
- KVISTAD, G. O. : "Between State and Society: Green Political Ideology in the Mid-1980s", West European Politics, vol. 10, n° 2, 1987.
- LADEUR, H. K. : "Jenseits von Regulierung und Ökonomisierung der Umwelt", Zeitschrift für Umweltpolitik, 1/87.
- LANGE, C. : Umweltschutz und Unternehmenplanung. Wiesbaden: Verlag Gabier KG, 1978.
- LANGE, H. C.: "Transnationale Politik in Europa: Der Beitrag von Verbänden zur europäischen Zusammenarbeit", Europäische Integration, vol. 4, April 1983.
- LAUTENBACH, S. & STEGER, U. & WEIRAUCH, P.: Evaluierung freiwilliger Abkommen im Umweltschutz. Oestrich-Winkel, 20 Juli 1990, 1991.
- LEHMBRUCH, G. & SCHMITTER, P. (eds.): Patterns of Corporatist Policy-Making. London: Sage, 1982.
- LEIPERT, C. & SIMONIS, U. E. : "Environmental Damage and Environmental Expenditures: Statistical Evidence on the Federal Republic of Germany", International Journal of Social Economics, n° 15, 3/4, 1988.
- LEIPERT, C. : "Grundfragen einer ökologisch ausgerichteten Wirtschafts -und Umweltpolitik", Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 27/28, 1. Juli 1988.
- LEMKOW, L. & PUEBLA, C. & LIZON, A. : The Law and Practice relating to Pollution Control in Spain. London: Environmental Resources Limited, 1986.
- LEONARD, D.: Pocket Guide to the European Community. London: Basil Blackwell, 1988.
- LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA. Ulm: Franz Spiegel Buch, 1983.
- LIBERATORE, A. : EC Environmental Research and EC Environmental Policy. Florence: EUI, Working Paper n° 89/407.
- LÍESE, H. J.: Markt und Umwelt. München: Olzog, 1986.
- LINZ, J. J. & DE MIGUEL, A.: Los empresarios ante el poder público. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966.
- LINZ, J. J. ET AL.: España: un presente para el futuro. La sociedad (Vol. 1). Madrid: Instituto de Estudios

Económicos, 1984.

- LINZ, J. J.: "La sociedad española: presente, pasado y futuro", en: W. AA: España: un presente para el futuro. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- LINZ, J. J.: "A Century of Politics and Interests in Spain", en: Berger, S. Organizing Interests in Western Europe. Cambridge University Press, 1981.
- LODGE, J. (éd.): The European Community. London: Frances Pinter, 1983.
- LODGE, J.: "Decision-Making in the EC", en: Lodge, J. (éd.): The European Community. London: Frances Pinter, 1983.
- LODGE, J. : "The Single European Act: Towards a new Euro-Dynamism?", Journal of Common Market Studies, vol. XXIV, n° 3, 1986.
- LOPEZ DE SA & FERNANDEZ, J.: Estudios sobre la ley general del medio ambiente. Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1980.
- LOPEZ DE URALDE, J.: "Carácter y alcance de la contaminación ambiental en España", en: VV.AA: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- LOWE, P. & GOYDER, J. : Environmental Groups in Politics. London: George Allen & Unwin, 1983.
- LOWI, T.: "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", World Politics, ns 16, 1964.
- LOWI, T.: The End of Liberalism. New York: W. W. Norton & Company, 1979.
- LUCIO, A.: "Plan nacional de residuos industriales", Revista del MOPU, n° 364, 1989.
- LUDEVID, M. & SERLAVOS, R. : "El Fomento del Trabajo Nacional", Papeles de economía Española, n° 22, 1985.
- LUNDQVIST, L. J.: "Crisis, Change, and Public Policy. Considerations for a Comparative Analysis of Environmental Policies", European Journal of Political Research, vol. 1, 1973.
- LUNDQVIST, L. : "Bürgerbeteiligung und Luftreinhaltung", en: Janicke, M. (Hrsg.): Umweltpolitik. Stuttgart: Uni Taschenbücher Leske, 1978.
- LÜTZELER, P. M.: Western Europe in Transition: West Germany's Role in the EC. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986.

- MACMILLAN, K. & TURNER, I.: "The Cost-Containment Issue: a Study of Government-Industry Relations in the Pharmaceutical Sectors of the United Kingdom and West Germany", en: Wilks, S. & Wright, M. (eds.): Government-Industry Relations. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- MAGARIÑOS, A.: "El reto de la información en la política comunitaria de medio ambiente", *Política Científica*, n<sup>o</sup> 26, 1991.
- MAGRANER, A.: Política comunitaria. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- MAJONE, G.: "Standard Setting and the Theory of Institutional Choice: The Case of Pollution Control", *Policy and Politics*, vol. 38, 1975.
- MANGUN, W. R. : "West European Institutional Arrangements for Environmental Policy Implementation -Especialmente Air and Water Pollution Control", *Environmental Conservation*, vol. 6, ns 3, 1979.
- MARRACÓ, J. M. : "Protección jurídica del medio ambiente y delito ecológico", *Quercus*, suplemento 1 de Octubre de 1984.
- MARTIN MATEO, R. ET AL. : El reto del acrua. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1989.
- MARTIN MATEO, R. : "Elementos del derecho ambiental", en: W.AA: Ecología v política. *Revista Sistema*, ns 104-105, 1991.
- MARTIN REBOLLO, L.: "Las relaciones entre las administraciones públicas y los administrados", en: VV. AA: España: un presente para el futuro. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- MARTÍNEZ DE BASCARAN, G.: "Avances en la depuración de aguas residuales industriales y su incidencia sobre el canon de vertido", *RETEMA*, ns 4, 1988.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E.: "Ética, defensa del medio ambiente y geografía", en: W.AA: Ecología v política. *Revista Sistema*, n<sup>o</sup> 104-105, 1991.
- MARTÍNEZ MARTIN, D. J. : "Directrices para la formulación de una política ambiental", *BIMA*, n<sup>o</sup> 6, 1978.
- MARTÍNEZ MARTIN, D. J.: "Legislación sectorial, legislación general", en: W.AA: Derecho v medio ambiente. Madrid: CEOTMA, Monografías, n<sup>o</sup> 4, 1981.
- MARTÍNEZ MERINO, M. : "Planes de saneamiento atmosférico en España", en: W.AA: Seminarios medio ambiente v CEE.

422 Madrid:

MOPU-DGMA, MAOFRE, CSIC, 1989c.

- MARTÍNEZ ORGADO, C. : Plan nacional de residuos tóxicos v peligrosos, e inversiones derivadas del mismo. Madrid: MOPU, 1988.
- MARTÍNEZ ORGADO, C.: "La función de Emgrisa en la gestión de los residuos industriales", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa Especial de Información sobre el Mercado Único. La Industria y el Medio Ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- MARTÍNEZ, R. & PARDO AVELLANEDA, R. : "El asociacionismo empresarial español en la transición", Papeles de Economía Española, n^ 22, 1985.
- MARTÍNEZ SALCEDO, F.: "La coordinación de la administración central del estado", en: VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- MARTÍNEZ SALCEDO, F.: "Política ambiental española", en: VV.AA: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- MARTÍNEZ SALCEDO, F. : Política española de medio ambiente, en: Consejo Superior de Cámaras de Comercio: La empresa española y el medio ambiente. Madrid, 1988.
- MARTÍNEZ SALCEDO, F. : "Medio ambiente entre el norte y el sur", en: VV.AA: Ecología y política. Revista Sistema, n^ 104-105, 1991.
- MARZAL, A. : "Actitudes empresariales y actitudes de los empresarios". Papeles de Economía Española, ne 22, 1985.
- MARZO RODRIGO, L.: "Soluciones dentro de la industria química", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990,
- MAS GARCÍA, L. C. : "Evolución actual de la legislación medioambiental de las Comunidades Europeas", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa especial de información sobre el mercado único. La industria v el medio ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.
- MATA GALÁN, E.: "Política regional y medio ambiente", en: W.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- MAYNTZ, R. ET AL.: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Kohlhammer, 1978.
- MAYNTZ, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme.

Verlagsgruppe Athenäum, 1980.

MAYNTZ, R. : "Die Implementation politischer Programme", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Königstein: Verlagsgruppe Athenäum, 1980.

MAYNTZ, R.: "Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationforschung", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Königstein: Verlagsgruppe Athenäum, 1980.

MAYNTZ, R. & HUCKE, J.: "Gesetzesvollzug im Umweltschutz", Zeitschrift Fur Umweltpolitik, 2/78.

MAYNTZ, R. & SCHARPF, F. W. : Policy-Making in the German Federal Bureacracy. Amsterdam: Elsevier, 1975.

MELLER, E.: "Die Beurteilung der gegenwärtigen Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten der EG aus der Sicht der deutschen Wirtschaft", en: Schneider, G. & Sprenger, R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. Munchen: Ifo-Institut, 1984.

MELLER, E.: "Anforderungen an die Umweltpolitik aus der Sicht der deutschen Wirtschaft", en: Schneider, G. & Sprenger, R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. Munchen: Ifo-Institut, 1984.

MÉNDEZ JIMENEZ, J. M. & SOUSÀ MÁRQUEZ, M.: "Plan de corrección de los vertidos industriales en el litoral onubense", en: Euroamérica: Encuentros sobre innovación tecnológica, medio ambiente y desarrollo. Sevilla, 1987.

MENENDEZ, S.: "Los partidos verdes en Europa", Quercus, suplemento I de Octubre de 1984.

MEROTH, P. & VON MOLTKE, K.: Umwelt und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. München: ludicium Verlag, 1987.

MET, L. ET AL. : Neue Wege in der Luftreinhaltepolitik. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), IIUG 84-3, 1984.

MEZ, L. : "Die Hauptbelastung der Luft", Umweltmagazin, n° 2, 1986.

MILLAN, B.: "Por el fortalecimiento de la cohesión económica y social", Objetivo 92, n° 4, abril 1991, Comisión de las Comunidades Europeas.

MINISTERIO DE INDUSTRIA (MINER), Subsecretaria-Gabinete Técnico: Programa industrial y tecnológico medioambiental. Informe sobre las subvenciones solicitadas y concedidas. Madrid, enero de 1991.

MINISTERIO DE INDUSTRIA (MINER): "Incidencia ambiental de la industria", en: W.AA.: Hacia una política integral del

medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.

MINISTERIO DE INDUSTRIA (MINER): Programa de creación de una base industrial, energética y tecnológica medioambiental. Madrid, septiembre de 1989.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU), DGMA: Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente. Jornadas sobre el Medio Ambiente ante la Adhesión de España a la CE.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU), DGMA: Actividades 1984. Madrid, 1985.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU), DGMA: Actividades 1985. Madrid, 1986.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU), DGMA: Actividades 1986. Madrid, 1987.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU): Las obras publicas y el urbanismo. Memoria 1981. Madrid 1982.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU): Las obras públicas y el urbanismo. Anuario estadístico 1988. Madrid, 1989.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU): Medio ambiente y presidencia española en la CEE. Madrid: Cuadernos de divulgación. Edición Especial PROMA 89, 1989.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOPU): Medio Ambiente. Madrid: MOPU, SGMA. Acción institucional '93.

MINISTERIO DE SANIDAD: Red nacional de vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica. Madrid, 1988.

MITJA, A.: Nuevas energías, ahorro energético y protección del medio ambiente. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.

MOLERÒ, J. & CASADO M.: Strategies and Behaviours of German Industrial Subsidiaries in Spain, Madrid, International Symposium "Transnational Business in Europe", 20-22 March 1991.

MONCADA, J. & VAZQUEZ, R. : "Redes de abastecimiento y saneamiento", Tecnología del Agua, n° 49, 1988.

MONERRIS, A.: "Ecoindustria: necesidad industrial o fórmula de marketing", en: W.AA: La empresa y el medio ambiente. Dirección y Progreso, n° 110, 1990.

MONERRIS, A. & PARDO, L. : El medio ambiente como valor añadido al producto. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.

- MONFORT, I.: La minimización: reducción, reciclaje de subproductos industriales. ÀMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- MONTERO HITTA, F.: "Medio ambiente y presupuestos", en: W.AÀ.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- MONTERO SANDOVAL, J. M. : "La información ambiental en los medios de comunicación andaluzes", en: W.AA: II Jornadas de educación ambiental. Madrid: Monografías de la DGMA, 1989.
- MOPU Informa, Nov. 1990.
- MORAL SANTIN, J. A. & CARBALLO, R. & G. TEMPRANO, A.: "La formación del capitalismo industrial en España", en: Carballo, R. & García Temprano, A. & Moral Santín, J. A. : Crecimiento económico y crisis estructural en España (1959-1980). Madrid: Akal, 1981.
- MORAVCSIK, A.: Negotiating the Single Act: National Interests and Conventional Stagecraft in the European Community. Mimeo.
- MORENO GABILONDO, F.: "Bolsa de subproductos industriales", en: W.AA: Nuevas tecnologías y medio ambiente. Sevilla: Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1991.
- MOYA, C. : El poder económico en España (1939-1970). Madrid: Tucur, 1975.
- MÜLLENDORF, R. : Umweltbezogene Unternehmensentscheidungen unter besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft. Frankfurt: Haagt Herchen, 1981.
- MÜLLER, A.: "Handlungsrationalitäten bei der Politikimplementation auf kommunaler Ebene", en: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Königstein: Verlagsgruppe Athenäum, 1980.
- MÜLLER, E.: "Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs", Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 47-48/89, 17. November, 1989.
- MÜLLER, E.: Innenwelt der Umweltpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986.
- MÜLLER, E.: "Umweltpolitik der sozial-liberalen Koalition", Zeitschrift für Umweltpolitik, n° 2, 1984.
- MÜLLER, U.: La experiencia de las cámaras europeas en cuestiones medioambientales, en: Consejo Superior de Cámaras de Comercio: La empresa española y el medio ambiente. Madrid, 1988.

- MÜLLER-WENK, R.: Konflikt Ökonomie Ökologie. Karlsruhe: Verlag C. F. Müller, 1980.
- MORILLO FERROL, F.: "Prólogo", en: Linz, J. J. & de Miguel, A.: Los empresarios ante el poder público. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966.
- MURO DE ZARO, J.: "La administración pública y el control del medio ambiente", en: VV.AA: Jornadas sobre el delito ecológico. Barcelona, 30 de noviembre y 1 de diciembre, 1989b.
- NADAL, J. : El fracaso de la revolución industrial en España. 1814-1913 (8ª Edición). Barcelona: Ariel, 1987.
- NASS, K. O.: "Der Zahlmeister als Schrittmacher?. Die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft", Europa-Archiv, vol. 131, Folge 10/1976.
- NATURA : "Los partidos políticos ante el reto del medio ambiente", Revista Natura, ns 79, 1989.
- NIJKAMP, P. & SOETEMAN, F. : "Ecologically Sustainable Economic Development: Key Issues for Strategic Environmental Management", International Journal of Social Economics, Vol. 15, ne 3/4, 1988.
- NOEL, E. : Die Organe der Europäischen Gemeinschaft. Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, 1988.
- NOELLE-NEUMANN, E.: The Germans. Public Opinion Polls, 1967-1980. Connecticut: Greenwood Press, 1981.
- NÖSLER, H. G. : "Entbürokratisierung. Ein wichtiges Anliegen im Umweltschutz", Umweltmagazin, nª i, 1985.
- NULLMEIER, F.: "Institutionelle Innovationen und neue soziale Bewegungen", Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/89, 23. Juni 1989.
- ODCE: Economic Instruments for Environmental Protection. Paris, 1989.
- ODCE: The State of the Environment. Paris, 1991.
- ODCE: Politiques de l'Environnement pour les Années 1980. Paris, 1980.
- OFFE, C.: "Partidos políticos y nuevos movimientos sociales". Madrid: Ed. Sistema, 1988.
- OLSCHOWY, G. & PAREY, P. (Hrsg.): Natur -und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg, Berlin: Verlag Paul Parey, 1978.

- ORTEGA, L.: "Derecho ambiental y derecho administrativo", en: VV.AA: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- ORTEGA, L. : "Un referente político indispensable: el ministerio para el medio ambiente", en: VV.AA: Ecología y política. Revista Sistema, ne 104-105, 1991.
- ORTI ZAR, L.: El medio ambiente en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea: aspectos jurídicos. Mimeo.
- OSSENBÜHL, F.: "Informelles Hoheitshandeln im Gesundheits -und Umweltschutz", en: Breuer, R. & Kloepfer, M. & Marburger, P. & Schroder, M.: Umwelt -und Technikrecht. Dusseldorf: Werner Verlag, 1987.
- OTAMENDI, A.: Administración local y autonómica. Proyectos concertados. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- OTAMENDI Y AGUADO, J. J.: "Actuaciones medioambientales del gobierno vasco", Revista Técnica de Medio Ambiente, ne 9, septiembre-octubre 1989.
- PADGETT, S.: "Policy Style and Issue Environment: The Electricity Supply Sector in West Germany", Journal of Public Policy, vol. 10, ne 2, 1990.
- PAG-KUHN, S. & SCHMUCK, O.: Umweltpolitik -eine europäische Aufgabe. Bonn: Institut für europäische Umweltpolitik, 1987.
- PANIZO ARCOS, F.: "La industria ante el reto de las exigencias medioambientales", en: VV.AA: Industria y medio ambiente. MINER, Economía Industrial, ne 271, 1990.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA: "Las organizaciones empresariales sectoriales", Papeles de economía Española, ne 22, 1985.
- PAPPI, F. U.: "Die Anhänger der neuen sozialen Bewegungen im Parteiensystem der Bundesrepublik", Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/89, 23. Juni 1989.
- PASTOR GRACIA, X.: "La internacionalización de la defensa del medio ambiente", en: VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- PATERSON, W. E.: "Environmental Politics", en: Smith, G. & Paterson, W. E. & Merkl, P. H. (eds.): Developments in West German Politics. Durham: Duke University Press, 1989.
- PATERSON, W.: "Environmental Protection, the German Chemical Industry and Government: Self-Regulation under Pressure", en: Bulmer, S. (éd.): The Changing Agenda of West German

Policy. Aldershot: Dartmouth, 1989.

PAVELEK, E.: "El seguro de riesgos medioambientales", en: Ernst & Young (aula de gestión) : La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.

PEINE, H. G.: "Immissionsschutz zwischen Gesetz und Praxis", en: Verband der chemischen Industrie (VCI): Chemie + Fortschritt. Frankfurt: VCI Schriftenreihe 1/1976.

PERELLO, A. & GONCAL, L.: "Sensibilidad de la población hacia el medio ambiente", en: W.AA: II Jornadas de educación ambiental. Madrid: Monografías de la DGMA, 1989.

PEREZ-CEREZO, J.: "La auditoria medioambiental. Un instrumento para las empresas", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa Especial de Información sobre el Mercado Único. La Industria y el Medio Ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.

PEREZ-CEREZO, J.: "La politica medioambiental de las Comunidades Europeas", en: Cámara de Comercio e Industria de Madrid: Programa Especial de Información sobre el Mercado Único. La Industria y el Medio Ambiente. Madrid, 15 de Noviembre de 1990.

PÉREZ DE GREGORIO, J. J.: "La actuación del ministerio fiscal en la investigación y persecución de los delitos ecológicos", en: VV.AA: Jornadas sobre el delito ecológico. Barcelona, 30 de noviembre y 1 de diciembre, 1989b.

PÉREZ DÍAZ, V.: "Los empresarios y la clase politica". Papeles de Economía Española, n^ 22, 1985.

PÉREZ DÍAZ, V.: "Políticas económicas y pautas sociales en la España de la transición: la doble cara del neocorporatismo", en: VV. AA: España: un presente para el futuro. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.

PÉREZ MOYA, J.: Municipios industriales. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.

PINILLA DE LAS HERAS, E. : Los empresarios y el desarrollo capitalista. Barcelona: Península, 1967.

PIULATS, O.: "Conciencia ecológica en la Europa de hoy", en: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1989c.

PRATS CANUT, J. M. : "El delito ecológico", en: VV.AA: Jornadas sobre el delito ecológico. Barcelona, 30 de noviembre y 1 de diciembre, 1989b.

- PRECIOSO, A.: "Cuatro sofismas y un camino", en: W.AA: Ecología y política. Revista Sistema, r\Q 104-105, 1991.
- PRITTWITZ, V.: Several Approaches to the Analysis of International Environmental Policy. Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, FS II 88-308, 1988.
- PRITTWITZ, V. & SIMONIS, U. E.: "Bericht zur Lage der Umweltpolitik", en: Kimminich, O. & von Lersner, H. F. & Storm, P. C. : Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt, 1988.
- QUERCOS : "Elecciones 89. Programa de los partidos políticos en el tema de medio ambiente", Quercus, suplemento n^ i, 1989.
- QUÍMICA 2000: "La empresa española ante el reto del medio ambiente", Química 2000, n^ 49, 1990.
- RAMIREZ DIAZ, L. & TORRES MONTES, A. (eds): Aspectos legales de la temática ecológica y ambiental. Universidad de Murcia, 1985.
- RANDELZHOFFER, A. & WILKE, D.: Pie Duldung ais Form flexiblen Verwaltungshandelns. Berlin: Duncker & Humblot, 1981.
- RAT DES BEZIRKES HALLE: Umweltbericht 1989. Merseburg.
- REHBINDER, E.: "Vorsorgeprinzip im Umweltrecht und preventive Umweltpolitik", en: Simonis, U. E. (Hrsg.): Präventive Umweltpolitik. Frankfurt: Campus Verlag, 1988.
- REHBINDER, E. & STEWART, R.: Environmental Protection Policy. Integration through Law. Berlin: Walter de Gruyter, 1985.
- RENGELING, H. W.: Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht. Berlin: Carl Heymanns Verlag, 1988.
- RENGELING, H. W. : Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik. Berlin: Carl Heymanns, 1988.
- REVISTA CONFEBASK, Bilbao, Julio/Agosto 1987; Septiembre/Octubre, y Noviembre/Diciembre 1989; Enero/Febrero, Marzo/Abril, Mayo/Junio, Julio/Agosto, Septiembre/Octubre, Noviembre/Diciembre 1990, y Enero/Febrero 1992.
- RICHARDSON, J. J.(ed.): Policy Styles in Western Europe. London: George Allen & Unwin, 1982.
- RICHARDSON, J. J. & WATTS, N.: "National Policy Styles and the Environment". Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), 85-16, 1985.
- RIERADEVALL I PONS, J.: Municipios rurales. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de

noviembre de 1990.

- RUÑEN, H.: "La CEOE como organización", Papeles de economía Española, n^ 22, 1985.
- RIJNEN, H. : "El asociacionismo empresarial en la industria química española", Papeles de economía Española, n^ 22, 1985.
- RÍOS PALACIO, J. & BENITO CARDENAL, P.: "Reflexiones sobre los planes de saneamiento integral de aguas", BIMA, n^ 11, 1979.
- RIVERA RICO, V.: "Gestión global de la contaminación de origen industrial", en: VV.AA: Nuevas tecnologías y medio ambiente. Sevilla: Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1991.
- ROCHE, J. M.: "Perspectivas de la política comunitaria de medio ambiente", en: VV.AA: Industria y medio ambiente. MINER, Economía Industrial, ns 271, 1990.
- RODENSTOCK, R. : "Mehr Umweltschutz erfordert weniger Regulierung", en: VV.AA: Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz?. Wirtschaftsdienst, n^ 64, 1984.
- RODRÍGUEZ PICAZO, A.: "Optimización y adaptación del sistema de vigilancia de la calidad del aire en España a las directivas comunitarias", en: VV.AA: La calidad del aire en Europa. Lyon (Francia) : CEE (DG XI) , Francia y España, 1988.
- RODRÍGUEZ PORRAS, J.: "Problemas de contaminación ambiental: causas y rasgos distintivos en Madrid capital". Madrid: MOPU, 1989.
- ROHDE, A.: Vortrag zu "Branchenbezogene Zusagen und Abkommen als Instrument aus der Sicht der Praxis des produktbezogenen Umweltschutzes", Dokumentation zur 7. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V. Berlin, 4. und 5.11.1983. Berlin: Erich Schmidt, 1984.
- ROHDE, A.: "Flexible Auflagen in der Praxis der Luftreinhaltepolitik der BRD", en: Schneider, G. & Sprenger. R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. München: Ifo-Institut, 1984.
- ROSE, R. : Do Parties make a Difference? (2s Edition). Bath: the Mac Miliari Press, 1984.
- RUBIK, F. : "Die chemische Industrie heute -Zahlen, Daten, Trends", en: Arbeitskreis Chemische Industrie (Hrsg.): Gift macht Geld. Köln: Kölner Volksblatt Verlags, 1986.
- RUESGA SANTOS, M. (coord.): 1993. España ante el mercado

431 único,

Madrid: Ed. Pirámide, 1989.

- RUIZ LIZUNDIA, J. L. : Las cámaras españolas y el medio ambiente, en: Consejo Superior de Cámaras de Comercio: La empresa española y el medio ambiente. Madrid, 1988.
- RUIZ, M.: "La situación ambiental en la Europa comunitaria", en: W.AA: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- SAENZ LAIN, C.: "Reflexiones sobre el movimiento ecologista y sus relaciones con el primer gobierno socialista", en: W.AA: Ecología y política. Revista Sistema, n^ 104-105, 1991.
- SAENZ COSCULLUELA, J.: "Los problemas ambientales españoles y su relación con los comunitarios", en: W.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- SAENZ COSCULLUELA, J.: "Introducción", en: W.AA: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- SALZWEDEL, J. : "Richtlinien der EG auf dem Gebiet des Gewässerschutzes und neue Entwicklungen im deutschen Recht", en: Rengeling, H. W. : Europaisches Umweltrecht und europâische Umweltpolitik. Berlin: Carl Heymanns, 1988.
- SALZWEDEL, J.: "Umweltgestaltung. Verwaltung im Dialog mit den Betroffenen", en: Hartkopf, G. & Krause & von Lersner, H. F. & Salzwedel, J. & Töpfer, K. & Zimmermann, K.: Umweltschutz und Verwaltung -der öffentliche Dienst zwischen politischen Anspruch und Realisierungsnot. Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, 1986.
- SALZWEDEL, J. & PREUSKER, W.: Umweltschutzrecht und - Verwaltung in der BRD. Hassfurt: Bundesanzeiger Verlag für die Kommission der EG, 1983.
- SALZWEDEL, J. & PREUSKER, W.: The Law and Practice relating to Pollution Control in the FRG. London: Graham & Trotman, 1982.
- SANCHEZ SUDÓN, F. : Investigación y desarrollo de energías renovables. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- SANDHOLTZ, W. & ZYSMAN, J.: "1992: Recasting the European Bargain", World Politics, vol. XLII, n^ 1, 1989.
- SANZ, J. M.: "Directiva CEE sobre reducción de la emisión de las grandes instalaciones de combustión", en: W.AA: Seminarios medio ambiente y CEE. Madrid: MOPU-DGMA, MAOFRE, CSIC, 1989e.

- SBRACIA, A.: The European Community and Implementation: Environmental Policy in Comparative Perspective. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, August 29 through September 1, 1991.
- SCHAFHAUSEN, F.: "Branchenverträge als umweltpolitische Strategie in der BRD", en: Schneider, G. & Sprenger, R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. München: Ifo-Institut, 1984.
- SCHARPF, F. W.: "Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", Politische Vierteljahresschrift, n<sup>o</sup> 4, 1985.
- SCHIMANKE, D. (Hrsg.): Verwaltung und Verantwortung - zum Verhältnis von Bürger und Verwaltung. Bonn: Verwaltungswissenschaftliche Informationen, Sonderheft n<sup>o</sup> 9, 1987.
- SCHMIDT, G. : "Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland und anderen EG-Mitgliedstaaten", Integration, vol. 7, Jg. 4/84, 1984.
- SCHMIDT, M.: "Does Corporatism matter?", en: Lehmbruch, G. & Schmitter, P. (eds.): Patterns of Corporatist Policy-Making. London: Sage, 1982.
- SCHMITTER, P. C. : Comparative Politics, Article for the Oxford Companion to Politics of the World, Madrid, April 1991.
- SCHMITTER, P. C. : "Reflections on where the Theory of Neocorporatism has gone and where the Praxis of Neocorporatism may be going", en: Lehmbruch, G. & Schmitter, P. (eds.): Patterns of Corporatist Policy-Making. London: Sage, 1982.
- SCHNEIDER, G. & SPRENGER, R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. München: Ifo-Institut, 1984.
- SCHNEIDER, V. : "Transnationale Chemikalienkontrolle: Internationale Technikentwicklung in einer Kontroll-Lücke?", en: Albrecht, U. (Hrsg.): Technikkontrolle und Internationale Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1989.
- SCHNEIDER, V. : Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Berlin: Walter de Gruyter, 1988.
- SCHNEIDER, V.: "Tauschnetzwerke in der Politikentwicklung", Journal für Sozialforschung, 26. Jahrgang, Heft 4, 1986.
- SCHNEIDER, V.: "Corporatist and Pluralist Patterns of Policy-Making for Chemicals Control", en: Cawson, A. (éd.): Organized Interests and the State. London: Sage, 1985.

- SCHNEIDER, W. (Hrsg.): Arbeit und Umwelt. Gewerkschaftliche Umweltpolitik. Hamburg: USA-Verlag, 1986.
  - SCHNURER, H. & SZELINSKI, B. A.: The New Waste Avoidance and Waste Management Act. Mimeo, 1991.
  - SCHRÄDER, C.: "Das Kooperationsprinzip -ein Rechtsprinzip?", Die öffentliche Verwaltung, n<sup>o</sup> 8, 1990.
  - SCHREIBER, H.: Emissions-, Immissions- und Wirkungskataster als Instrumente der Umweltberichterstattung. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), HUG rep 85-5.
- SCHREIBER, H. : "Luftreinhaltepläne. Instrumente einer präventiven Umweltpolitik?", en: Simonis, U. E. (Hrsg.): Preventive Umweltpolitik. Frankfurt: Campus Verlag, 1988.
- SCHUBERT, H.: "Industrielle Planung und Genehmigungsverfahren", en: Verband der chemischen Industrie (VCI): Chemie + Fortschritt. Frankfurt: VCI Schriftenreihe 1/1976.
- SCHWARTZS, A. : "Die Einwirkungsmöglichkeiten der EG auf nationales Umweltrecht und ihr Einfluss auf das Schutzniveau", en: Donner, H. & Magoulas, G. & Simon, J. & Wolf, R. (Hrsg.): Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.
  - SCHWENDTER, R. : "Alternative Ökonomie", Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/89, 23. Juni 1989.
  - SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Balance del primer año de la adhesión de España a la CEE. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, OÍD, 1987.
  - SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS POLÍTICAS DEL AGUA Y EL MEDIO AMBIENTE. Boletín de Información Ambiental, n<sup>o</sup> 1 y 2 de 1991; n<sup>o</sup> 3 y 4 de 1992.
  - SECRETARIA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (SGMA): Medio ambiente en España 89. Madrid: MOPU, 1990.
  - SERELAND: Panorama de la contaminación industrial en España. Madrid: DGMA, 1980.
  - SIEBER, R. H.: "Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft bei der Abfallbeseitigung", en: Verband der chemischen Industrie (VCI): Chemie + Fortschritt. Frankfurt: VCI Schriftenreihe 1/1976.
  - SIEBERT H. (éd.): The Completion of the Internal Market, Biblio-Flash n<sup>o</sup> 43, 1991.
  - SIEDENTOPF, H. & HAUSCHILD, C.: The Implementation of the Community Legislation by the Member States. Mimeo, 1988.

- SIEGMANN, H.: The Conflicts between Labor and Environmentalism in the Federal Republic of Germany and the United States. New York: St. Martin's Press, 1985.
- SIERRA, V. : "Las inversiones públicas en medio ambiente durante 1978 y su distribución regional", en: W.A.À: Economía y medio ambiente. Madrid: MOPU, CEOTMA, Monografías, n^ 7, 1982.
- SIMON, W.: Macht und Herrschaft der Unternehmerverbände BDI, BOA und DIHT. Köln: Pahl-Rugenstein, 1976.
- SIMONIAN, H.: "France, Germany, and Europe", Journal of Common Market Studies, vol. XIX, n^ 3, 1981.
- SIMONIS, U. E. (Hrsg.): Preventive Umweltpolitik. Frankfurt: Campus Verlag, 1988.
- SIMPOSIUM HISPANO-ALEMAN: Técnicas de la protección del medio ambiente. Madrid: MOPU, DGMA, 1987.
- SIRVENT, J.: "Financiación pública", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- SMITH, G. & PATERSON, W. E. & MERKL, P. H. (eds.): Developments in West German Politics. Durham: Duke University Press, 1989.
- SOLBES MIRA, P.: "Situación actual y perspectivas en el marco de las Comunidades Europeas", en: W.A.A.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- SOUSA MARQUEZ, M.: "Plan andaluz de residuos industriales", en: W.A.A: Nuevas tecnologías y medio ambiente. Sevilla: Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1991.
- SPRENGER, R. U.: "Die Emissions Trading Policy in den USA", en: Schneider, G. & Sprenger. R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. München: Ifo-Institut, 1984.
- STELTEN, S.: "Organización y principales instrumentos de la política ambiental en la RFA", Contribuciones, n^ 3/90, 1990.
- STORM, P. C. : "Bericht der Arbeitsgruppe Begriffe Information, Konsultation, Verhandlung, Kooperation, Abstimmung", en: Bothe, M. & Prieur, M. & Ress, G. (Hrsg.): Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1984.
- STREECK, W.: "Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State", Journal of Public Policy, vol. 3, n^ 3, 1983.

- STREECK, W.: "Organizational Consequences of Neo-Corporatist Cooperation in West German Labour Unions", en: Lehbruch, G. & Schmitter, P. (eds.): Patterns of Corporatist Policy-Making. London: Sage, 1982.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P. C.: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. Conference on "The New Europe(s)", organized by the Committee on Political Sociology and the Mannheim Center of the Social Sciences. Mannheim, January 1991.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P. C.: "Gemeinschaft, Markt und Staat -und die Verbände?", *Journal für Sozialforschung*, vol. 25, ns 2, 1985.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P. (eds.): Private Interest Government: Beyond Market and State. London: Sage, 1985.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P.: "Community, Market, State -and Associations?. The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order", en: Streeck, W. & Schmitter, P. (eds.): Private Interest Government: Beyond Market and State. London: Sage, 1985.
- STRÜBEL, M. : "Umweltpolitik in Europa -Möglichkeiten und Grenzen", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 27/28, 1. Juli 1988.
- SUAREZ MARCOS, A.: "Vision general de la problemática asturiana sobre el medio ambiente", en: Ernst & Young (aula de gestión): La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo, 13 de diciembre, 1990.
- SUBIRATS, J.: "El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 9, mayo-agosto, 1991.
- TASK FORCE: Rapport de la Task Force l'Environnement et le Marche Intérieur. Introduction et Conclusions. Bruselas, 1990.
- TECNOLOGIA DEL AGUA, n2 53, 1989.
- TIETMEYER, H.: "Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatsektor in der sozialen Marktwirtschaft", en: Duwendag, D. (Hrsg.): Per Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft. Berlin: Duncker & Humblot, 1976.
- TINAS CALVEZ, J.: La colaboración de las organizaciones ciudadanas con los ayuntamientos en la protección del medio ambiente. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- TINAS CALVEZ, J.: "Desarrollo y ecosistema urbano", en: W.AA:

Revista Sistema, n° 104-105, 1991.

TÖPFER, K. , en: Chemie: Chemie. Verpf lichtung und Verantwortung. Köln: Kolner Universitat Verlag, 1988.

- TÖPFER, K. : "Ecological Security Partnership with the GDR", German Comments, n° 18, April 1990.

TOPFER, K.: "Umweltinformation -Verwaltung zwischen Datenhunger und Daterwust", en: Hartkopf, G. & Krause & von Lersner, H. F. & Salzwedel, J. & Töpfer, K. & Zimmermann, K. : Umweltschutz und Verwaltung -der öffentliche Dienst zwischen politischen Anspruch und Realisierungsnot. Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, 1986.

TOPFER, K. : "Perspektiven einer mittelfristigen Umweltpolitik", en: Donner, H. & Magoulas, G. & Simon, J. & Wolf, R. (Hrsg.): Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.

- TORRES, P.: Gestión de residuos. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- TRABAL I PUJADAS, J. M. : Seguro ecológico. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.
- TUDYKA, K. P. (Hrsg.): Umweltpolitik in Ost und -Westeuropa. Opladen: Leske & Budrich, 1988.
- ULLMANN, A. U.: "The Implementation of Air Pollution Control in German Industry", en: Downing, P. & Hanf, K. (eds.): International Comparisons in implementing Pollution Laws. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
- ULLMANN, A. U. & ZIMMERMANN, K. (Hrsg.): Umweltpolitik im Wandel. Frankfurt: Campus Verlag, 1982.
- ULLMANN, A. U.: "Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz aus betriebswirtschaftlicher Perspektive", Zfbf 33 (11/81).
- ULLMANN, A. U. : Unternehmungspolitik in der Umweltkrise. Herbert Lang & Bern, 1976.
- ULLMANN, A.: U. Industrie und Umweltschutz: Frankfurt: Campus Verlag, 1982.
- ULLMANN, A. U. & ZIMMERMANN, K.: Umweltpolitik und Umweltschutzindustrie in der BRD. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1981.
- ULRICH, A.: Federative Politikverflechtung in der Umweltpolitik. München: Minerva Publikation, 1986.
- UMWELTBUNDESAMT: Paten zur Umwelt 1988/89. Berlin: Erich

Schmidt Verlag, 1989.

- UMWELTBUNDESAMT: Functions and Organizations of Environmental Protection in the FRG. Berlin, 1984.
- UMWELTBUNDESAMT: Jahresbericht 1988. Berlin, 1989.
- UNGERER, W.: "Deutsche Interessen in und an der Europäischen Gemeinschaft", *Aussenpolitik*, vol. 37, 1986.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME: *Industry and Environment*, vol 10, ns 3 y 4, 1987.
- UNITED NATIONS: Air Pollution Abatement. New York: United Nations Publications, 1987.
- UNITED NATIONS: *Industry and Environment*, vol. 11, n<sup>o</sup> 1, 1988.
- VARILLAS, B.: "El papel de las organizaciones no-gubernamentales en la conservación de la naturaleza", en: VV.AA: *Reflexiones sobre el medio ambiente*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- VELAZQUEZ, J. F.: "La coordinación de las administraciones públicas", en: VV.AA.: *Hacia una política integral del medio ambiente*. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE (VCI): Chemie + Fortschritt. Frankfurt: VCI Schriftenreihe 1/1976.
- VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE (VCI): Umweltbericht 1988/89. Frankfurt: VCI, 1990.
- VERCHER, A. : "Aplicación de la normativa comunitaria medioambiental en el Estado Español", en: W.AA: *Derecho ambiental y Comunidad Económica Europea*. Valencia: UIMP, del 30 de septiembre al 4 de octubre, 1991.
- VICECONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE: Medio ambiente v calidad de vida en el País Vasco. Gobierno Vasco.
- VOGEL, D.: National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States. Ithaca: Cornwell University Press, 1986.
- VOIGT, R. (Hrsg.): *Verrechtlichung*. Königstein: Athenäum Verlag, 1980.
- VON ALEMANN, U.: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Opladen: Leske & Budrich, 1989.
- VON ALEMANN, U. & FORNDRAN, E. (Hrsg.): Interessenvermittlung und Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983.
- VON BEYME, K. : "Policy-Making in the FRG: a systematic

Introduction", en: von Beyme, K. & Schmidt, M. G.: Policy and Politics in the FRG. New York: St. Martin's Press, 1985.

- VON BEYME, K. : The Political System of the FRG. Aldershot: Gower, 1986.
- VON BEYME, K. & SCHMIDT, M. G.: Policy and Politics in the FRG. New York: St. Martin's Press, 1985.
- VON LERSNER, H. F.: Verwaltungsrechtliche Instrumente des Umweltschutzes. Berlin: Walter de Gruyter, 1983.
- VON MOLTKE, K.: "Environment and Resources Policy -the Federal Republic and the EC", en: Lützel, P. M.: Western Europe in Transition: West Germany's Role in the EC. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986.
- VON WALLEMBERG, G.: "Die Zulässigkeit von Umweltschutzkartellen", Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, 833, 1980.
- VON WEIZSACKER, E. U. & SCHREIBER, H.: "Luftreinhaltung. Der schwierige Konsens", en: Gundling, L. & Weber, B.: Dicke Luft in Europa. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1988.
- VON ZEZSCHWITZ, F.: "Wirtschaftliche Lenkungstechniken", Juristische Arbeitsblätter, 497, 1978.
- VOSS, G.: "Problemielder der Umweltpolitik". Informationen zur politischen Bildung 2/9, 1988.
- VV. AA: España: un presente para el futuro. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- VV.AA.: Derecho Ambiental y CEE. UIMP, Valencia, 30 de Septiembre al 4 de Octubre de 1991.
- VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.
- W.AA.: Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente: La Respuesta Sindical. Madrid: MOPU, 1989.
- VV.AA.: La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente. Oviedo: Ernst & Young, 1990.
- W.AA.: La industria química y básica en Huelva. Madrid: MOPU, 1989.
- W.AA.: Alternative Umweltpolitik. Berlin: Argument Verlag, 1981.
- VV.AA.: Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz?.

Wirtschaftsdienst, n^ 64, 1984.

- VV.AA: Aspectos económicos y jurídicos del medio ambiente. Revista del Instituto de Estudios Políticos, 3/1980.
- W.AA: Conservación del medio ambiente. Madrid: Revista de la - Universidad Complutense, vol. XXV, ns 105, 1976.
- VV.AA: Control de la contaminación en origen en la industria de galvanotecnica. Vitoria: Gobierno Vasco, 1987.
- W.AA: Cultura y ética empresariales. Circulo de Empresarios. Boletín ne 50, 1990.
- VV.AA: Derecho y medio ambiente. Madrid: CEOTMA, Monografías n^ 4, 1981.
- VV.AA: Ecología y política. Revista Sistema, ne 104-105, 1991.
- W.AA: Economía v medio ambiente. Madrid: MOPU-CEOTMA. Monografías 7, 1982.
- VV.AA: II Jornadas de educación ambiental. Madrid: Monografías de la DGMA, 1989.
- W.AA: Jornada sobre etiquetado ecológico. Madrid: Consejo Superior de Cámaras de Comercio, MOPU (SGMA) , Cámara de Comercio Internacional. 1990.
- VV.AA: Jornada sobre programas de I + D en el área medioambiental. Madrid: MOPT, MINER, CICYT, jueves, 30 de enero de 1992.
- W.AA: Jornada sobre envase y embalaje. Repercusión de la actual legislación alemana. Madrid: ICEX, Cámara Oficial de Comercio, 18 de febrero de 1992.
- W.AA: Jornadas internacionales sobre medio ambiente: la respuesta sindical. Madrid: MOPU, 1989.
- W.AA: Jornadas sobre el delito ecológico. Barcelona, 30 de noviembre y 1 de diciembre, 1989b.
- VV.AA: Jornadas científicas sobre aplicaciones de los sensores a la protección del medio ambiente. Madrid: Ed. CIEMAT, 1989.
- W.AA: Jornadas sobre el medio ambiente ante la adhesión de España a la CEE. Madrid: MOPU, 1985.
- VV.AA: La información para el medio ambiente. Presente y Futuro. Madrid: Monografías de la DGMA, 1989.
- VV.AA: La empresa v el medio ambiente. Dirección y Progreso, n^ no, 1990.

- VV.AA: La calidad del aire en Europa. Lyon (Francia): CEE (DG XI), Francia y España, 1988.
- VV.AA: La protección y defensa del medio ambiente. Consecuencias de la incorporación de España a las Comunidades Europeas. Murcia: Agencia Regional para el medio ambiente, 1989.
- VV.AA: Medio ambiente y crecimiento económico. Revista del Instituto de Estudios Económicos, n° 2, 1990.
- VV.AA: Neue Wecte in der Umweltpolitik. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1984.
- VV.AA: Nuevas tecnologías y medio ambiente. Sevilla: Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1991.
- VV.AA: Reflexiones sobre el medio ambiente. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1989c.
- VV.AA: Seminario sobre la problemática iurídico-ambiental de la incorporación de España a la CEE. Madrid: CEOTMÀ y MOPU, Granada 3-6 de junio de 1981.
- VV.AA: Seminarios medio ambiente y CEE. Madrid: MOPU-DGMA, MAPFRE, CSIC, 1989e.
- VV.AA: Sociología y medio ambiente. Madrid: CEOTMA, Monografías ns 12, 1982.
- WAFFENSCHMIDT, H.: "Zur Umweltpolitik der Bundesregierung", en: VV.AA: Neue Wege in der Umweltpolitik. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1984.
- WALLACE, E. : "Economie Incentives for Environmental Management", en: Schneider, G. & Sprenger. R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz fur wenicrer Geld. Munchen: Ifo-Institut, 1984.
- WALLACE, H. : "Negotiations and Coalition Formation in the European Community", Government and Opposition, vol. 20, n° 4, 1985.
- WALLACE, W. : "Für eine europapolitische Führungsrolle der Bundesrepublik Deutschland", Integration, 11. Jahrgang, n° 1, 1988.
- WEALE, A.: Policy Approaches to Environmental Problems: Europeans Perspectives and Policy Issues. City Polytecnic of Hong Kong, Department of Public & Social Administration, Occasional Papers, n° i, 1990.
- WEBER, B.: "Política medioambiental europea: resultados y perspectivas", en: VV.AA.: Hacia una política integral del medio ambiente. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER, 1989a.

- WEBER, B.: "Die ungeliebte Gemeinschaft -über den Umgang mit europäischer Umweltpolitik", en: Gündling, L. & Weber, B.: Dicke Luft in Europa. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1988.
- WEBER, E.: The Environmental Policy of the European Community: Sectoral Analysis of the Decision-Making, Political Power Balances, and Substantive Policy Content. Mimeo, 1990.
- WEIDNER, H.: A Survey of Clean Air Policy in Europe. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 89-301, 1989.
- WEIDNER, H. : "Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung", Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 47-48/89, 17. November, 1989.
- WEIDNER, H. : "Umweltberichterstattung -Grundbaustein einer präventiven Umweltpolitik", en: Informationen zur Umweltpolitik. Wien: Institut für Wirtschaft und Umwelt, 1989.
- WEIDNER, H.: Air Pollution Control Strategies and Policies in the FRG. Bonn: Sigma, WZB, 1986.
- WEIDNER, H.: Hacia una conciencia ecológica. Venezuela: Nueva Sociedad, 1989.
- WESTHEIDE, E. : Vortrag zu "Branchenbezogene Zusagen und Abkommen als Instrument aus der Sicht der Praxis des produktbezogenen Umweltschutzes", Dokumentation zur 7. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V. Berlin, 4. und 5.11.1983. Berlin: Erich Schmidt, 1984.
- WEY, K. G. : Umweltpolitik in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1982.
- WILKS, S.: "Government-Industry Relations", Policy and Politics, vol. 14, n° 4, 1986.
- WILKS, S. & WRIGHT, M.: "Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks", en: Wilks, S. & Wright, M. (eds.): Government-Industry Relations in Western Europe, the United States, and Japan. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- WILSON, G. K.: Business and Politics. Essex: MacMillan, 1985.
- WOISCHNIK, A.: "Movimiento Ecologista Español", Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal, año IV, ns 7, 1986.
- WOISCHNIK, A.: "Problème einer (immer noch) schwachen Ökologiebewegung", Tranvía, n° 11, Dezember 1988.

- WOLLMANN, H.: "Policy Analysis: Some Observations on the West German Scene", Policy Sciences, vol. 17, 1984.
- WRIGHT, M.: "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies", Political Studies, vol. XXXVI, 1988.
- ZILLESSEN, H. : "Die normativen Voraussetzungen der Umweltpolitik", Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 27/28, 1. Juli 1988.
- ZIMMERMANN, F.: "Umweltschutz in der sozialen Marktwirtschaft", en: VV.AA: Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz?. Wirtschaftsdienst, n^ 64, 1984.
- ZIMMERMANN, H. : "Typen und Funktionsweise ökonomische Anreizinstrumente in der Umweltpolitik", en: Schneider, G. & Sprenger, R. U. (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. München: Ifo-Institut, 1984.
- ZIMMERMANN, K. & MÜLLER, F.: Umweltschutz als neue politische Aufgabe. Frankfurt: Campus Verlag, 1985.
- ZORITA, R. : Los instrumentos financieros comunitarios en materia de medio ambiente. AMBIO. Congreso Internacional del Medio Ambiente, Barcelona, 20, 21 y 22 de noviembre de 1990.