



Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Políticas de control de la contaminación y diseños institucionales en España y Alemania

Author(s): Aguilar Fernández, Susana

Date 1991

Type Working Paper

Series Estudios = Working papers / Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales 29 (1991)

City: Madrid

Publisher: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

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.

POLÍTICAS DE CONTROL DE LA
CONTAMINACIÓN Y DISEÑOS INSTITUCIONALES
EN ESPAÑA Y ALEMANIA

Susana Aguilar Fernández

Estudio/Working Paper 1991/29
Septiembre 1991

*Introducción**

La política medioambiental, en su vertiente de control de la contaminación, es un área política relativamente nueva que ha adquirido gran relevancia en un corto espacio de tiempo. Dentro de este área política los principales actores han sido hasta ahora el gobierno y la industria; el diseño institucional que enmarca la elaboración y ejecución de esta política se vincula al modelo de relación entre el gobierno y la industria, que es distinto en cada país, y es el resultado de un proceso histórico de intermediación entre el estado y la sociedad. Las asociaciones ecologistas y la sociedad, en general, han permanecido excluidas del proceso político de protección medioambiental, caracterizado por negociaciones “técnicas” alejadas del escrutinio público. Esta exclusión, junto al cerrado carácter de un proceso que incluye casi exclusivamente a sólo dos actores (gobierno e industria), ha proporcionado a la política medioambiental un pacífico entorno político. La paz de este entorno ha estado, sin embargo, sometida a diversas presiones desde mediados y finales de los años ochenta debido a la creciente conciencia ecológica de la población, al éxito de los partidos verdes, y a la relevancia política de determinados problemas de contaminación medioambiental en Alemania. En España la presión sobre el entorno en el que se ha desarrollado hasta ahora la política medioambiental proviene no de factores nacionales sino de factores internacionales: la pertenencia a la Comunidad Europea (CE) y las obligaciones de protección del medio ambiente que la misma impone sobre sus estados miembros.

Independientemente del origen, interno o externo, de las presiones sobre los diseños institucionales que enmarcan las políticas medioambientales, la pertenencia de España y Alemania a la CE justifica la comparación de países tan diferentes con respecto a las prácticas de protección del medio ambiente, y a las tradiciones de relación entre el gobierno y la industria en este área política.

* Este trabajo forma parte de una tesis doctoral en curso que se realiza en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del instituto Juan March. Esta tesis utiliza, además de literatura primaria y secundaria, información procedente de entrevistas realizadas en España y Alemania.

Este trabajo incluye los siguientes apartados. El primero define la política medioambiental y la caracteriza mediante dos rasgos básicos: el carácter cerrado y técnico de su arena política, y la internacionalización de este área política. El segundo y el tercero contienen la descripción de los diseños institucionales de esta política, o pautas de relación entre el gobierno y la industria, en España y Alemania; en dichos apartados, además de ponerse de manifiesto la diferente naturaleza de esos diseños institucionales (cooperativa en Alemania y no cooperativa en España), también se analizan las presiones a las que están sometidos. Por último, en el cuarto apartado se caracteriza la política medioambiental como un área sujeta a un proceso de internacionalización, o de apropiación por organismos internacionales, introduciendo a la CE como sujeto de creciente relevancia en esta política.

1. La política medioambiental y de control de la contaminación: definición y características

La política medioambiental puede definirse como el conjunto de actividades públicas y privadas cuyo objetivo es el control y la prevención de la contaminación, el mantenimiento y la restauración de la flora y la fauna, y el fomento del uso racional de los recursos naturales. Según esta definición la política de protección del medio ambiente abarcaría los siguientes apartados: la contaminación atmosférica, de aguas superficiales, subterráneas y marinas, del suelo, acústica, y por productos químicos, la protección de habitats, comunidades animales y vegetales, y la promoción del uso equilibrado de los recursos energéticos.

La política de control de la contaminación de origen industrial¹ ocupa un lugar destacado dentro de la política medioambiental y es, por ejemplo, el área más desarrollada por organismos internacionales como la CE. La selección de la política de control de la contaminación como objeto del presente trabajo responde, básicamente, a dos criterios: 1) el interés por analizar el diseño institucional, o la pauta de relación entre el gobierno y la industria, en este área política, y las presiones a las que están sometidos estos diseños, y 2) la creciente internacionalización de

esta política, que es objetivo de organismos internacionales como la CE.

De esta forma aunque este trabajo utilice generalmente el término de política medioambiental, por razones de economía de espacio, hay que entender este término como política de control de la contaminación de origen industrial. Esta política es, sin embargo, demasiado amplia y por ello se han elegido tres apartados dentro de la misma: la política de control de la contaminación atmosférica y fluvial, y la política de gestión de los residuos industriales.

La política medioambiental es un área técnica y compleja en la que la *expertise* es uno de los principales recursos políticos de los actores. La importancia del conocimiento técnico permite explicar, entre otras razones, el privilegiado papel que ha jugado la industria en la elaboración y ejecución de esta política; la industria posee, en régimen de cuasi-monopolio, la información técnica sobre los problemas medioambientales en las empresas y está, además, estrechamente vinculada a los expertos y técnicos en protección del medio ambiente. El gobierno depende de la industria para conocer la situación medioambiental de las diferentes empresas y para aplicar la política de control de la contaminación de forma correcta. A su vez, la industria está interesada en participar en la elaboración y ejecución de esta política para influir en su desarrollo. Este recíproco interés, o dependencia mutua, ha favorecido que en países como Alemania la política medioambiental se desarrolle dentro de un diseño institucional de cooperación formalizada, que adopta la forma de un proceso continuo de negociación entre el gobierno y la industria. Los diseños institucionales nacionales que enmarcan la política medioambiental no son, sin embargo, homogéneos. Así, en países como España la pauta de relación entre el gobierno y la industria no es cooperativa, pues los contactos entre los dos actores carecen de una base institucional y se producen de forma *ad hoc* para estudiar asuntos específicos. Estos diseños institucionales, tanto en el caso alemán --de estrecha cooperación entre gobierno e industria-- como en el caso español --de ausencia de cooperación-- están sujetos a presiones de diverso tipo. Estas presiones, que pueden tener un origen nacional (Alemania) o internacional (España), cuestionan la validez de los modelos

estructurales de relación entre los actores de la política medioambiental, e intentan su reforma o adaptación a una serie de nuevas circunstancias.

La política medioambiental, por el carácter transfronterizo del problema de la contaminación, es el objetivo de numerosas organizaciones internacionales. Dentro de estas organizaciones la CE ocupa un lugar destacado por ser el único organismo de carácter supranacional que puede imponer medidas de política medioambiental (Borchardt, 1991). Esta capacidad de imposición de la CE conlleva una pérdida de poder de los estados soberanos para desarrollar sus propias políticas medioambientales (Alemania) y, además, una presión sobre aquellos estados que, aun sin tener una política medioambiental propia, poseen diseños institucionales poco adecuados para cumplir los objetivos comunitarios de protección del medio ambiente (España).

2. La política medioambiental en España: la ausencia de un diseño institucional de cooperación entre el gobierno y la industria

En España la política medioambiental ha sido básicamente elaborada por funcionarios de la administración central sin incluir de forma institucionalizada y sistemática a la industria. La elaboración de esta política no se ha caracterizado por la creación y el establecimiento de instituciones con participación social, mientras que el gobierno tampoco ha intentado implantar grupos estables de expertos dentro de la administración medioambiental. En la administración española no es una práctica frecuente la participación permanente o la inclusión de expertos ajenos a la burocracia pública en comités o comisiones de asesoramiento; la tradición administrativa tiende preferiblemente a contratar estos expertos a título individual y en relación con temas relevantes y específicos (Martín, 1984).

En el ámbito de la administración central ha existido una serie de proyectos que incluían la creación de instituciones medioambientales con participación social. Estos proyectos no fueron aprobados o, cuando consiguieron la aprobación, instituyeron organizaciones decorativas que funcionaron de forma deficiente y por un corto período de tiempo. El caso más destacado de un

proyecto, con numerosos y distintos borradores y actualmente relegado al olvido, que preveía la constitución de una organización con participación social ha sido la Ley General del Medio Ambiente. La Ley General aludía a la creación de una Comisión Nacional del Medio Ambiente como órgano de participación y consulta, con presencia de comunidades autónomas (CC.AA.), instituciones del estado, y grupos sociales (Costa, 1985). Otro texto de similares características fue el Anteproyecto de Ley de Criterios Básicos para la Protección del Medio Ambiente, que se refería a la creación de un Consejo Superior del Medio Ambiente integrado por la administración, parlamentarios de las comisiones de medio ambiente correspondientes, asociaciones ciudadanas, ecológicas, y profesionales, y personal experimentado en la materia (*BIMA* nº 14, 1980). Además, el trabajo “Directrices para la Formulación de una Política Ambiental”, encargado en 1977 por el Comité Interministerial del Medio Ambiente (CIMA) -- único organismo coordinador de las competencias medioambientales dentro de la administración desde 1972 hasta 1987--, recomendaba a la administración que ofreciera participación e información a los diversos grupos sociales (*BIMA* nº 6, 1978). Los escasos comités con participación social que fueron finalmente creados no sólo funcionaron de forma irregular, sino que, hasta su desaparición, carecieron de un mínimo poder para influir en el proceso de elaboración de decisiones. Este fue el caso del Comité de Participación Pública, una institución con participación social limitada a las asociaciones ecologistas, que fue suprimido en 1986, tres años después de su creación.

En el ámbito de la administración autonómica la nueva organización medioambiental, creada entre 1985 y 1988, ha pospuesto también el establecimiento de instituciones que permitieran una participación social en la política medioambiental (Aguilar, 1991). La mayor parte de los Consejos Rectores de las Agencias de Medio Ambiente autonómicas se componen de miembros de diferentes áreas administrativas, pero no incluyen a grupos sociales (Suárez, 1990). Las instituciones de participación a nivel autonómico están prácticamente limitadas a los Consejos Regionales del Medio Ambiente, órganos colegiados en temas de gestión de áreas naturales y compuestos básicamente por asociaciones ecologistas y de ciudadanos. Los proyectos de creación

de organismos medioambientales con participación social de diverso tipo no han sido todavía aprobados --caso del Consejo Social del Medio Ambiente en el País Vasco-- o, si han conseguido la aprobación, llevan una existencia lánguida de escasos resultados -caso del Consejo Asesor de Medio Ambiente en Andalucía, que se ha reunido una sola vez desde su creación.

En la política medioambiental y dentro de la administración pública no existe, por lo tanto, una institución estable y específica en la que la industria pueda participar junto con el gobierno en la elaboración de la protección del medio ambiente. La relación entre el gobierno y la industria en esta política se lleva a cabo de modo informal, discontinuo, y generalmente a través de contactos personales y no de asociaciones²; esta relación, que es básicamente *ad hoc*, se mantiene para tratar problemas contingentes que requieren una urgente solución. Los contactos entre estos dos actores carecen de una naturaleza institucionalizada y tienen, principalmente, un carácter consultivo e informativo por parte del gobierno, y reivindicativo y recomendatorio por parte de la industria.

El gobierno se reúne con la industria con tres propósitos básicos: adquirir la información medioambiental que posee la industria, comunicar a la industria los proyectos medioambientales en curso y las futuras transposiciones de directivas de la CE, y concertar con la industria las inversiones y las ayudas financieras para la protección del medio ambiente. La industria, por su parte, utiliza estas reuniones para plantear interrogantes y dudas sobre la legislación y los proyectos medioambientales³, así como para presentar problemas y sugerencias relacionados con la ejecución de la política medioambiental.

Las relaciones entre el gobierno y la industria son canalizadas a través de tres mecanismos principales que dependen básicamente del tamaño de las empresas: 1) las multinacionales y las empresas grandes tienen contacto directo con los funcionarios que se ocupan de las tareas de protección del medio ambiente, 2) las empresas de tamaño medio se relacionan con la administración a través de asociaciones empresariales que mantienen reuniones informales con los funcionarios sobre temas específicos, y 3) 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 no implica que la administración sea un bloque monolítico para la industria. La administración medioambiental presenta un carácter diferente, siempre dentro de la pauta de relación informal entre actores públicos y privados, según el ministerio del que se trate. El Ministerio de Industria y Energía (MINER) es más sensible a las demandas industriales sobre problemas medioambientales que la propia administración medioambiental, la Secretaría General del Medio Ambiente (SGMA)⁴, dentro del Ministerio de Obras Públicas (MOPU). La industria mantiene una relación más fluida con el MINER, a través de su asociación nacional --la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)--, que con la SGMA, que recurre generalmente a las Cámaras de Comercio e Industria.

El MINER no es propiamente dicho el ministerio encargado de la realización de la política medioambiental, pero lleva a cabo importantes tareas dentro de este área política: medición de ciertos tipos de contaminación, concesión de ayudas financieras para la puesta en práctica de medidas de corrección y prevención de la contaminación, promoción de tecnologías limpias, y resolución sobre el modelo energético. El MINER no se considera a sí mismo como una agencia estatal responsable de la política medioambiental, pero incorpora este tema en su cometido al ser uno de los principales retos a los que se enfrenta la industria española; en este ministerio existe una amplia preocupación por la protección del medio ambiente como elemento fundamental para el futuro de la industria dentro del mercado único de 1992. Esta preocupación, junto a la existencia de contactos estables entre el MINER y las empresas individuales --y, a veces, las organizaciones empresariales-- facilita la relación de este ministerio con la industria en la política medioambiental. La existencia de una relación más fluida entre el MINER y la industria en este área política no significa, sin embargo, que esta relación esté institucionalizada, ni que se realice tampoco sobre una base regular⁵.

La SGMA es el principal organismo público a cargo de la política medioambiental. Este papel influye en la imagen que este organismo tiene de sí mismo como cuerpo de intermediación y acomodo entre los diferentes intereses medioambientales en conflicto. La SGMA no considera

legítimo, por lo tanto, mantener relaciones exclusivamente con la industria y señala que este grupo tiene ya su particular interlocutor dentro de la administración en el MINER. La SGMA mantiene, sin embargo, una relación privilegiada con las Cámaras de Comercio e Industria como órganos consultivos de la administración⁶. La relación con las Cámaras abarca principalmente dos áreas: la cooperación en la creación de una bolsa de residuos industriales y la realización de seminarios y cursos de formación medioambiental para empresarios⁷. A pesar de la ejecución de tareas conjuntas, los contactos entre la SGMA y las Cámaras no han sido todavía institucionalizados y se caracterizan por ser *ad hoc*, discontinuos y vinculados a la relevancia y urgencia de problemas medioambientales específicos. Las Cámaras de Comercio están intentando institucionalizar la relación con la SGMA a través de la creación de un grupo de trabajo paritario administración-cámaras, ya que se reconoce que el vínculo con la administración se ha basado, hasta ahora, principalmente en el intercambio de información, mientras que la cooperación ha sido bastante superficial.

Ante esta situación es posible concluir que falta todavía una pauta de relación institucional y estable entre el gobierno y la industria en la política medioambiental. O, mejor expresado, que el diseño institucional de la política de protección del medio ambiente se caracteriza por la ausencia de cooperación y por la débil estructuración de los contactos entre los dos principales actores de este área política.

2.1. *¿Cambios en el diseño institucional?: El impacto de la Comunidad Europea*

El diseño institucional que en España excluye a la industria de una participación estable y continua en la política medioambiental ejemplifica, hasta cierto punto, el desarrollo del sistema de representación de intereses o, de forma más general, 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 intereses, generalmente dependientes de las prebendas y favores estatales (Linz, 1981). Estos dos factores se han combinado para producir una pauta de separación entre el estado y la sociedad, y una tradición de estado intervencionista que sobrevalora sus actuaciones (Pérez Díaz, 1984).

Hasta ahora el gobierno, basándose en tradiciones de poder burocrático e intervención pública, ha elaborado y llevado a cabo la política medioambiental sin incorporar a los grupos de intereses en el proceso político. La industria, por su parte, no ha intentado tomar parte en este proceso de forma resoluta; puesto que la política medioambiental no disfruta de una alta prioridad en la agenda pública, ha sido fácil para la industria no cumplir sus obligaciones de protección del medio ambiente en la fase de ejecución (Estevan, 1979).

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. Entre estas presiones hay que destacar la creciente importancia de las organizaciones internacionales en la política de protección del medio ambiente. En este sentido, es probable que el diseño institucional, o pauta de relación entre el gobierno y la industria en este área política, se vea modificado por la pertenencia de España a la CE.

La CE, debido a su cada vez más importante papel en la política medioambiental de sus estados miembros reflejado, entre otras cosas, en el gran número de regulaciones comunitarias de obligado cumplimiento referentes a la protección del medio ambiente, presionará con toda seguridad para que el gobierno español adopte una postura más activa que disminuya la distancia existente entre la política medioambiental del país y aquellas otras más avanzadas de los países comunitarios. A partir de la mitad de los años ochenta la CE habría comenzado ya a ejercer cierta influencia en la política medioambiental española. En ese momento, y tras la entrada de España en la Comunidad, la renuencia del gobierno con respecto a la participación social en las tareas públicas de protección del medio ambiente comienza a disminuir, pues se considera que un cierto grado de cooperación industrial repercutirá, con toda probabilidad, en un mejor cumplimiento de las obligaciones comunitarias. Para conseguir esta cooperación el gobierno

inicia un proceso de aproximación a la industria que se plasma, entre otras cosas, en una propuesta para establecer un comité paritario administración-industria como foro de discusión de problemas medioambientales; esta propuesta no encuentra, sin embargo, la esperada buena acogida por parte de la industria⁸.

La industria ha venido exigiendo su participación en la elaboración de la política medioambiental pero, cuando esta posibilidad se ha concretado, se ha resistido a institucionalizar los contactos con el gobierno. La resistencia de la industria a mantener una relación institucionalizada con el gobierno podría deberse, entre otras cosas, a un cierto temor con respecto al compromiso político que tal relación implicaría. Este compromiso podría poner al descubierto la no siempre fuerte estructura organizativa y los escasos recursos de distinto tipo del asociacionismo empresarial: recursos de autoridad, financieros, de personal, etc. Las asociaciones empresariales españolas no son tan poderosas como muchas de sus equivalentes europeas y tienen dificultades para controlar jerárquicamente a sus miembros; un ejemplo de esta dificultad lo constituye la Federación de Industrias Químicas Españolas (FEIQUE) que no monopoliza los contactos con la administración, ya que muchos de sus asociados tienen contactos directos con los funcionarios públicos (Rijnen, 1985). Además, las organizaciones empresariales están lejos de estar consolidadas institucionalmente ya que sus contactos con la administración son limitados y, generalmente, en grupos *ad hoc* restringidos a negociaciones específicas. La debilidad del sistema asociativo de la industria española, junto a la escasa relevancia política de la protección medioambiental, podrían entonces explicar la reticencia de este grupo a convertirse en socio del gobierno en la elaboración de esta política. Esta reticencia estaría desapareciendo gradualmente tras la entrada de España en la CE. La industria es cada vez más consciente del importante papel que la protección del medio ambiente juega a nivel comunitario y percibe que España, de un modo u otro, no podrá sustraerse a la relevancia de esta política.

De esta forma, y ante la ausencia de una conciencia medioambiental ampliamente extendida 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. Tanto el

gobierno como la industria perciben la importancia de la CE y esta percepción compartida podría conducir a que los dos actores se aproximaran, de alguna forma, para mejor llevar a cabo una complicada política comunitaria, que no permite políticas medioambientales de segundo orden. La aproximación de las posturas del gobierno y de la industria en este área política puede rastrearse ya en una serie de pactos medioambientales, llevados a cabo entre autoridades regionales e industrias ubicadas en zonas altamente contaminadas (Bilbao, Huelva, Cartagena...), y en la petición del PSOE a todas las fuerzas sociales y económicas para lograr un pacto medioambiental en España (El País, 31-1-1991).

3. La política medioambiental en Alemania: la tradición de un diseño institucional de cooperación entre el gobierno y la industria

En Alemania la cooperación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental tiene una larga tradición. Esta tradición es importante sobre todo en el tema de la descontaminación de las cuencas fluviales; en este área las asociaciones de usuarios de aguas (*Wasserverbände*), junto a los municipios, desempeñan funciones de limpieza de las cuencas de los ríos, desde el último cuarto del siglo XIX (Wey, 1982), mientras que la industria y los ayuntamientos han venido resolviendo conjuntamente problemas como la instalación de infraestructuras comunes de saneamiento (Rengeling, 1988). La tradición de cooperación entre el gobierno y la industria abarca también otros ámbitos de la política medioambiental, como la protección atmosférica y la gestión de los residuos industriales.

Dentro de todas estas áreas hay comisiones, comités y grupos de trabajo donde funcionarios, industria y técnicos se reúnen para discutir medidas de protección medioambiental; en algunos casos no hay una 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. Uno de los primeros comités establecidos por el gobierno con participación industrial 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*).

Esta pauta de estrecha relación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental se ha intensificado desde comienzos de los años setenta. En 1969 la coalición social-liberal del SPD-FDP llegó al poder con un ambicioso programa medioambiental que enfatizaba la necesidad de cooperación con los grupos sociales. 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 administrativas de coordinación. Ejemplos de esta nueva organización medioambiental 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 del Interior reunió en 1969 las funciones de planificación hidrológica, protección atmosférica y contaminación acústica, y en 1972 las funciones de seguridad de los reactores nucleares y de protección de las radiaciones--, y de la coordinación de los diferentes ministerios con competencias medioambientales. La nueva organización de la política de protección del medio ambiente perseguía, de forma prioritaria, la intensificación de la relación con los grupos sociales o, más concretamente, con la industria y el mundo científico. En este sentido, el Programa Federal para el Medio Ambiente de 1971 incluía el principio de la cooperación, junto al principio de “quien contamina paga” y al principio preventivo, como uno de los tres pilares de la política medioambiental. En este programa el principio de cooperación se definía de forma doble: 1) como la necesidad de trabajar con la industria, no sin ella o contra ella, y 2) como la necesidad de despertar la conciencia medioambiental de la población para que el ciudadano pudiera participar en la política medioambiental. De estas dos definiciones, el principio de cooperación se aplicó principalmente con respecto a la industria. La industria intensificó de esta forma su ya

institucionalizada relación con el gobierno en la política de protección del medio ambiente.

En la política medioambiental la cooperación entre el gobierno y la industria abarca básicamente dos niveles:

- en un primer nivel la industria es incorporada, a través de sus asociaciones empresariales, a la elaboración de la política medioambiental, pudiendo ejercer su influencia y defender sus intereses a lo largo del proceso político, mientras que

- en un segundo nivel, y a cambio de la previa incorporación, se requiere el apoyo de la dichas asociaciones en la ejecución de la política medioambiental y en el control por parte de las mismas de sus asociados, evitando cualquier posible comportamiento desviado de los mismos.

El sector industrial ha estado presente en el primer nivel de elaboración de la política medioambiental desde sus primeras etapas, y ha mantenido una presencia constante en la redacción de proyectos legislativos en departamentos ministeriales y grupos de expertos, así como en la aprobación de leyes en el Congreso (*Bundestag*) y en la Cámara Territorial o Senado (*Bundesrat*); la actividad industrial ha abarcado la preparación y redacción última de proyectos legales, las vistas públicas (*Anhöringeri*) en el *Bundestag*, los debates en el seno de grupos de expertos, así como diferentes procedimientos de participación anclados en las leyes medioambientales (Müller, 1986). En este proceso de continua presencia de la industria, la influencia de este grupo se ha plasmado, entre otras cosas, en la elaboración de leyes como la Ley Federal sobre la Eliminación de Residuos (*Bundes-Abfallbeseitigungsgesetz*) de 1972, la moderación de una serie de leyes como la Ley Federal de Inmisión (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*) de 1974, o el retraso en la aprobación de decretos como el de Grandes Plantas de Combustión (*Grossfeue-rungsanlagen-Verordnung*) de 1983⁹.

También en el segundo nivel de ejecución de la política medioambiental el papel de la industria ha sido determinante. El hecho de que en Alemania la implementación de las políticas públicas esté básicamente en manos de las asociaciones o grupos de intereses, corresponde a una tradición de gobierno privado o auto-regulación muy arraigada en ese país. Esta práctica de

auto-regulación ha sido particularmente relevante en la política medioambiental; la ejecución de esta política descansa generalmente en las empresas, responsables de los procedimientos de control y de medición de las emisiones y vertidos, así como de la información al gobierno sobre los nuevos procesos productivos y los problemas técnicos dentro de las plantas. Incluso en áreas como la del control de las emisiones atmosféricas, en las que la industria está sujeta a una extensa regulación, “el dominio de la etapa de ejecución por los expertos de la burocracia del gobierno y de las empresas se ha aproximado a menudo en la práctica a la auto-regulación” (Paterson, 1989: 88). La auto-regulación industrial ha venido acompañada, a su vez, por la creciente relevancia desde 1977 de los acuerdos voluntarios (*freiwillige Massnahmen*) entre el gobierno y la industria en la política medioambiental. Estos acuerdos no vinculantes son planteados básicamente como la oferta del gobierno a la industria para que adopte voluntariamente determinadas medidas para el cumplimiento de ciertos objetivos establecidos por el gobierno (*Zielfestlegung*), evitando así una posterior imposición de estos mismos objetivos a través de leyes y decretos. Si esta oferta no es aceptada por la industria, o si el acuerdo no se cumple, el gobierno puede aprobar una ley o bien decretar una orden o un reglamento para forzar a la industria a cumplir una serie de objetivos de protección del medio ambiente. En los procesos sucesivos de enmiendas a las leyes medioambientales (*Novellierungen*), el gobierno se ha reafirmado en la práctica de los acuerdos voluntarios de muy diversas formas.

Junto a la industria, el otro grupo social de mayor importancia en la elaboración de la política medioambiental es el compuesto por los científicos. En la política de protección del medio ambiente la comunidad científica se encuentra 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 en este campo¹⁰. 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.

El importante papel que se adscribe a los científicos en la elaboración de la política medioambiental es un rasgo estructural del sistema político alemán, ya que en el proceso de formación de las políticas públicas se han enfatizado tradicionalmente los elementos de objetividad, consejo técnico y *expertise* (Dyson, 1982). La demanda de asesoramiento técnico por parte de los políticos y los funcionarios no ha cesado de crecer: en 1969 el gobierno contabilizaba 264 comités asesores, mientras que en 1977 este número había ascendido a 358 (von Beyme, 1985). La incorporación de científicos en el proceso político no es, por lo tanto, un fenómeno exclusivamente relacionado con la política medioambiental aunque suele tener una presencia más destacada en este área política. En este sentido el principio de cooperación, incluido en los programas medioambientales, refleja la naturaleza acomodaticia del estilo político alemán así como las características peculiares de la política medioambiental; en esta política el principio de cooperación implica no sólo un modo de relación entre los actores sociales --basado en el diálogo y en la negociación-- para evitar conflictos, sino también un modo de elaboración política --basado en la discusión objetiva y en el consejo científico-- para resolver los problemas que se abordan¹¹.

Esta situación de estrecha relación entre el gobierno y la industria, y los expertos vinculados a esta última, define 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 intereses (industria) en detrimento de otros (asociaciones ecologistas).

3.1. *¿Cambios en el diseño institucional?: El impacto del 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 del carácter corporatista del sistema político alemán. El corporatismo es el resultado de la evolución del estado y del desarrollo histórico del sistema de representación de intereses.

El estado alemán contaba con una larga tradición de intervencionismo extenso y amplia protección tutelar de la sociedad, pero se desvió de esta pauta a partir 1949. Las trágicas experiencias históricas de la primera mitad del siglo XX, asociadas a un estado demasiado poderoso y excesivamente intervencionista, produjeron una profunda aversión hacia un aparato público omnipotente. Esta aversión condujo a un estado descentralizado en la esfera política y a un estado liberal en la esfera económica.

La descentralización en la esfera política se ha plasmado en un estado federal básicamente caracterizado por la existencia de una red de diferentes niveles de gobierno políticamente interdependientes. 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, ha 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)¹².

El liberalismo en la esfera económica se ha plasmado en la adopción de la economía social de mercado como uno de los principales pilares de la política alemana en la segunda mitad de este siglo; la economía social de mercado caracteriza a un estado que se abstiene de una intervención económica detallada y se dedica, básicamente, a crear el marco para el mejor desarrollo de las fuerzas del mercado, sin olvidar, sin embargo, sus compromisos sociales. Las consecuencias de esta ideología económica han sido un menor impacto del sector público en la economía, y una planificación económica infradesarrollada en comparación con la de otros países de Europa occidental (von Beyme, 1986).

Estos desarrollos en el ámbito político y económico están ligados al sistema de intermediación de intereses y al importante papel adscrito a las asociaciones en el proceso político. Las asociaciones disfrutan de estatus oficial y pueden participar en la elaboración de las políticas a cambio de un comportamiento cooperativo en la fase de ejecución de las mismas; las asociaciones llevan a cabo funciones públicas y se comportan, hasta cierto punto, como agencias estatales que facilitan la implementación de las políticas y controlan a sus afiliados. 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 por su propia cuenta (Grant y 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: 281). Un ejemplo de asociación cercana al estado es la Federación de la Industria Alemana (*Bundesverband der deutschen Industrie*), que mantiene una relación de cooperación institucionalizada con el gobierno en muy diferentes campos.

A pesar de la larga tradición de cooperación entre el gobierno y la industria, y de la auto-regulación industrial en la política medioambiental, esta pauta institucional es objeto de una erosión creciente desde comienzos de los años ochenta. La creciente relevancia de los problemas medioambientales, así como el descontento de la población ante la política de protección del medio ambiente, se han visto reflejadas no sólo en el comportamiento verbal (encuestas), sino también en el comportamiento político (voto) del electorado. En 1983 los Verdes entraban en el Parlamento, después de una serie de resultados electorales favorables en los niveles regional y local. En este primer momento, el partido verde, así como el movimiento ecologista en general, estaban principalmente dedicados a asuntos no estrictamente relacionados con el control de la contaminación; la oposición a las centrales nucleares y al despliegue de misiles absorbía la mayor parte de las energías del movimiento alternativo. Una serie de vertidos químicos accidentales al Rin y de escándalos relacionados con el transporte de residuos industriales¹³, llamó la atención de la población y de los verdes sobre la importancia de los problemas de control de la polución. La importancia 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 la cerrada arena institucional de la política medioambiental; así, el movimiento verde dedica cada vez mayores recursos al estudio de los problemas de la contaminación con

vistas a adquirir la *expertise* necesaria que permita su participación en los grupos de expertos.

Junto a las crecientes críticas ante la pauta de cooperación exclusiva entre gobierno e industria, el papel de los expertos en la política de protección del medio ambiente ha comenzado también a ser cuestionado recientemente. La estrecha relación entre la industria y los científicos se ha convertido, sobre todo, en el objeto principal de discusión: en el polémico caso del amianto, los Verdes preguntaron al gobierno sobre los vínculos entre la Oficina Federal de la Salud (*Bundesgesundheitsamt*) responsable del tema, y la Asociación para la Higiene del Agua, Suelo y Aire (*Verein für Wasser, Boden und Lufthygiene*), apoyada por la industria y encargada oficialmente de algunos informes científicos relacionados con este caso (*Bundestag Drucksache 11/5365*)¹⁴. Por otro lado, los grupos ecologistas están atrayendo 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.

Todos estos desarrollos han causado y causan una gran preocupación dentro del sector industrial. La industria no sólo se siente amenazada ante la posibilidad de tener que abrir el proceso de elaboración y las negociaciones medioambientales al escrutinio público, sino que también está preocupada por las constantes demandas que exigen la restricción de su auto-regulación en la política medioambiental. En este sentido, las sucesivas enmiendas de las leyes medioambientales, además de estar haciendo más exigente la legislación, han hecho crecer el papel del gobierno en el control de esta política en detrimento del papel de la industria. A pesar de esta tendencia hacia una limitación de la auto-regulación industrial, la ejecución privada de la política medioambiental continúa siendo la pauta dominante. Sin embargo, las demandas a favor de la restricción del gobierno privado industrial no parece que vayan a disminuir, y, por ello, la industria ha comenzado a poner en marcha una nueva estrategia para contrarrestar dichas presiones en el nivel más “despolitizado y técnico” de la CE¹⁵.

4. *La Comunidad Europea como factor impulsor e inhibidor de la política medioambiental*

La política medioambiental de la CE no ha cesado de crecer en importancia desde la aprobación del Primer Programa de Acción Medioambiental en 1973. La CE ha elaborado y aprobado cientos de directivas de obligado cumplimiento que abarcan un amplio espectro de temas medioambientales. Esta situación implica que “la CE [sea] la única institución que elabora política medioambiental en el mundo con el poder para imponer obligaciones vinculantes en estados nacionales soberanos” (Bennet *et al.*, 1989: 11).

El hecho de que la CE se haya convertido en la referencia más importante para las políticas medioambientales de sus estados miembros, conlleva que el ámbito comunitario se convertirá, de forma creciente, en una arena política conflictiva en la que los países perseguirán sus diferentes objetivos de protección del medio ambiente. En esta conflictiva arena, los intereses de los estados miembros más poderosos económica y políticamente suelen predominar en detrimento de los intereses de los estados menos poderosos (Liberatore, 1989; Weber, 1990). Por ello, una serie de países comunitarios, --Alemania, Dinamarca y Holanda, que forman la denominada *troika* por sus políticas medioambientales avanzadas--, han conseguido que se dé una relativa prioridad a sus problemas específicos y compartidos de degradación medioambiental, y despliegan una actividad constante para imponer sus soluciones a nivel comunitario. Por el contrario, los países del sur de Europa que, además de tener problemas de distinta naturaleza, se han incorporado tardíamente a la CE, han estado hasta ahora relegados con respecto al desarrollo de esta política comunitaria.

En este conflicto entre países poderosos --altamente industrializados y con una extendida conciencia medioambiental-- y países menos poderosos --de industrialización media-baja y con escasa conciencia medioambiental-- se localizan, en los dos polos respectivos, Alemania y España.

Dentro del primer polo, Alemania está empeñada en la CE en alcanzar la armonización de las políticas medioambientales de todos los países comunitarios. Esta armonización, según la postura alemana, debería ser lo más homogénea y uniforme posible y, al mismo tiempo, debería adoptar los rígidos estándares medioambientales y los estrictos niveles de contaminación existentes en Alemania. Las razones que justificarían esta postura son varias: 1) el reconocimiento de que la contaminación es un problema transfronterizo que no se para en las fronteras nacionales, 2) las exigencias de la industria alemana a favor de una armonización de la política medioambiental que nivele los costes de control de la polución de las industrias europeas, 3) el interés alemán por exportar su tecnología de control de la contaminación a otros estados miembros, y 4) la presión de la opinión pública alemana muy sensibilizada ante los problemas de degradación del medio ambiente.

Ante esta situación, en la que Alemania presiona por la adopción uniforme de sus preceptos y estándares medioambientales, España, junto con otros estados miembros como Grecia y Portugal, ha señalado en numerosas ocasiones que la CE presta mayor atención a los problemas medioambientales del norte y del centro de Europa que a los del sur¹⁶. En España la mayoría de los problemas medioambientales tienen una naturaleza distinta a los problemas alemanes, pues abarcan básicamente la erosión del suelo, la desertificación y los incendios forestales. En estos ámbitos Alemania no ha mantenido una postura tan agresiva como la que ha demostrado en los temas de control de la contaminación; de esta forma, Alemania fue el único país que votó en contra de un proyecto de la Comisión Europea para combatir los incendios en los bosques mediterráneos (Weber, 1989).

La influencia alemana no se ha limitado solamente a la búsqueda de una armonización en la política medioambiental comunitaria. Alemania ha condicionado la propia política de protección del medio ambiente de la CE, desde sus orígenes en 1973, sirviendo de modelo para la misma; el primer Programa de Acción Medioambiental de la CE está claramente basado en el programa medioambiental del SPD-FDP de 1971, mientras que la filosofía medioambiental comunitaria tiene también una gran similitud con el informe medioambiental alemán de 1976 (Müller, 1985; Hartkopf y Bohne, 1983)¹⁷. Los ejemplos más relevantes de la influencia alemana

sobre la política de protección del medio ambiente son dos: la aprobación de la directiva sobre limitación de emisiones provenientes de grandes plantas de combustión, y la aplicación de los estándares alemanes en el proceso de regulación de productos químicos.

La directiva comunitaria sobre plantas de combustión fue aprobada después de que en Alemania entrase en vigor una regulación similar para luchar contra la lluvia acida en 1983. Desde principios de los años ochenta la posición de este país con respecto a la lluvia acida se transformó radicalmente, pasando de ser defensiva a propugnar un agresivo control internacional y nacional de este problema. Este cambio de posición se reflejó, entre otras cosas, en la presión que Alemania ejerció dentro de la CE para que se aprobara una directiva que contribuyera a la lucha contra la lluvia acida, limitando el nivel de emisión de las plantas de combustión. La aprobación final de esta directiva en 1988 no sólo refleja un caso más de la influencia de este país con respecto a la política medioambiental comunitaria, sino también el triunfo de las tesis alemanas sobre protección atmosférica, que desplazan el énfasis desde el control del nivel de inmisión --concentración de contaminante en un determinado punto de la atmósfera-- al control del nivel de emisión --concentración de contaminante a la salida del foco emisor-- (Liberatore, 1989).

Otro caso de influencia alemana en la política comunitaria medioambiental es el de la armonización de los estándares de los productos químicos. Tras 1985, la CE abandonó la idea de una minuciosa y homogénea estandarización europea de los productos y se inclinó por el establecimiento de los requisitos esenciales, dejando los detalles a los organismos de estandarización europeos. En estos organismos “debido al excepcionalmente gran número de estándares alemanes o DIN (*Deutsche Industrienormen*) y al prominente papel de los representantes alemanes en la dirección y en las secretarías de los grupos de trabajo y comunidades técnicas, el estándar DIN forma a menudo la base del estándar europeo” (Bennet *et al.*, 1989: 47).

Aparte de estos casos de influencia alemana sobre la política medioambiental comunitaria, la CE, por su parte, ha comenzado también a ejercer su impronta sobre la política de este país.

De esta forma, Alemania comienza a preocuparse acerca del impacto que la creciente importancia de la CE y la realización del mercado único puedan tener sobre preceptos de su política medioambiental, como el principio de cooperación, y sobre prácticas medioambientales, como los acuerdos voluntarios. Estos dos factores, la política medioambiental de la CE y el mercado único, afectarán a la política medioambiental alemana de distinta forma. Por un lado, el que la CE juegue un papel cada vez más importante en las políticas medioambientales de sus estados miembros puede implicar que el principio de cooperación, plasmado básicamente en la cooperación entre el gobierno y la industria sin participación pública, deba ser transformado para dar entrada a la Comunidad en esta cerrada arena política. Por otro lado, la realización del mercado único puede dificultar los acuerdos voluntarios, dentro de la política medioambiental, siempre que se sospeche que tales prácticas puedan obstaculizar los principios de la libre competencia y del intercambio de bienes.

La influencia de la CE sobre las avanzadas políticas medioambientales de países como Alemania es todavía objeto de discusión. En algunas ocasiones, la CE ha sido caracterizada como una institución básicamente reactiva, que copia las iniciativas de los estados miembros con políticas medioambientales propias, limitando, además, el margen de maniobra de los mismos para llevar a cabo medidas específicas de protección del medio ambiente (Rehbinder & Stewart, 1985). Por otro lado, se ha señalado también que la CE ha representado un factor fundamental en la armonización de esta política y que, incluso en el caso de los estados miembros con políticas medioambientales avanzadas, ha facilitado la introducción de nuevos instrumentos, venciendo inercias institucionales y resistencias sociales existentes a nivel nacional (Weber, 1990).

Independientemente del papel, impulsor o inhibidor, que se adscriba a la CE con respecto a las políticas medioambientales de los estados miembros, la propia política comunitaria ha experimentado recientemente ciertos cambios que parecen haber promovido, aún más, la importancia de la protección del medio ambiente a nivel comunitario.

La relevancia de la política de protección del medio ambiente en la CE se ha visto indudablemente afectada por la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE) en 1986. El

AUE contiene dos artículos de gran importancia para el futuro de la política medioambiental europea: el artículo 100 A --que permite la aprobación de decisiones bajo el principio mayoritario, siempre que tales decisiones afecten a la realización del mercado único--, y el artículo 130 S --que establece la regla de unanimidad para las decisiones relacionadas con el medio ambiente, aunque el Consejo de Ministros está capacitado para determinar unánimemente que algunas decisiones sean tomadas por mayoría si afectan a la realización del mercado único--. Esta sutil distinción entre decisiones que afectan al mercado único y decisiones que afectan al medio ambiente no permite juzgar, de antemano, si esta nueva regla afectará positivamente a la política medioambiental al permitir aprobar determinadas medidas por mayoría y no por unanimidad. En el AUE hay, sin embargo, otros preceptos que apoyan más claramente una postura avanzada de protección del medio ambiente; así, se permite que los estados miembros, por regla mayoritaria, adopten y apliquen sus propias políticas cuando sea necesario, entre otras cosas, para la protección del medio ambiente, y siempre que las mismas sean más estrictas que las existentes a nivel comunitario.

El Tribunal de Justicia Europeo, por su parte, ha producido también diversas sentencias claramente favorables para el medio ambiente; en este sentido, el Tribunal ha declarado recientemente que los principios básicos del mercado único --el libre intercambio de bienes, el libre comercio y la libre competencia-- no son objetivos absolutos en sí mismos, sino que están sujetos a algunas restricciones como el cumplimiento del interés común, que puede implicar la protección medioambiental (Krämer, 1988).

El nuevo escenario político tras el AUE es bastante complejo y no hay acuerdo sobre sus posibles consecuencias para la política medioambiental de la CE; algunos defienden la idea de que este nuevo escenario será beneficioso para la protección del medio ambiente, mientras que otros defienden la idea opuesta. A fin de cuentas sólo se puede concluir que el futuro de la política medioambiental a nivel comunitario será una cuestión de voluntad política (Krämer, 1988).

Conclusión

La CE es un organismo internacional que concede una alta prioridad a su política medioambiental. Esta política comunitaria ha sido influida por determinados estados miembros (Alemania) --que, de esta forma, han podido ejercer indirectamente su influencia sobre otros países (España)--, y ha condicionado a su vez, con diversos grados, la política medioambiental de los mismos. Ningún estado miembro de la CE puede, por lo tanto, ignorar esta política que ha pasado a formar parte de la agenda pública. La elaboración y ejecución de la política de protección del medio ambiente se enmarca en diseños institucionales, o modelos de relación entre los dos actores principales de este área: el gobierno y la industria. En España esta relación, que ha carecido tradicionalmente de institucionalización y cooperación, es poco compatible con el cumplimiento de los objetivos medioambientales comunitarios y, por lo tanto, está sometida a una presión que la conduce hacia una aproximación entre el gobierno y la industria. En Alemania, la relación de cooperación institucionalizada y exclusiva entre el gobierno y la industria, es criticada por el movimiento verde y por una población con alta conciencia medioambiental, que señalan la excesiva influencia y el poder del sector industrial en este área política. Además, este diseño puede verse también afectado por la relevancia de la CE que limita, cada vez más, el campo de acción de sus estados miembros. Aunque la discusión sobre la futura evolución de estos diseños institucionales pertenece al campo de la prospectiva social, sí se puede conjeturar ya que los modelos de relación entre el gobierno y la industria no cambiarán radicalmente, porque son el resultado de procesos históricos y pautas estructurales, y porque los sujetos de estas políticas emprenderán nuevas estrategias para contrarrestar las presiones a las que se ven sometidos.

Notas

1. La industria es la principal fuente 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 de dióxido de azufre a la atmósfera mientras que la mayoría de las sustancias contaminantes peligrosas en el aire provienen también de procesos fabriles. Los residuos industriales no son cuantitativamente importantes (1/5) con respecto a los residuos de otro origen, pero tienen un impacto medioambiental diferente y más grave debido a su carácter tóxico (Enseñat, 1977).

2. Este tipo de relación se refleja en varios estudios que incluyen entrevistas a empresarios. En uno de estos estudios, realizado entre 1981 y 1982, el 61% de los líderes de las asociaciones empresariales afirmaban que ellos contactarían directamente con los ministros para obtener información sobre proyectos legales de su interés (Martínez y Pardo, 1985).

3. En estas reuniones informales con el gobierno la industria raramente puede influir en el proceso de elaboración de decisiones porque la mayor parte de la legislación y de los planes medioambientales, que allí se discuten, han sido ya aprobados. En los pocos casos en los que a la industria se le pide analizar proyectos legales sus sugerencias y propuestas de modificación no son casi nunca incorporadas; en Cataluña, por ejemplo, la asociación de empresarios Fomento Nacional del Trabajo estudia los borradores legislativos medioambientales y proporciona al gobierno informes sobre los mismos que no son, generalmente, tenidos en cuenta.

4. En España la organización medioambiental ha experimentado recientemente una elevación del nivel administrativo. Primeramente se creó la Secretaría General de Medio Ambiente (SGMA), sustituyendo a la anterior Dirección General de 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)- la Secretaría de Estado para las Políticas de Agua y Medio Ambiente, de la que pasa a depender la SGMA. A pesar de estos cambios España es uno de los países europeos donde el medio ambiente tiene uno de los más bajos rangos administrativos.

5. En el MINER sí existe una práctica de reuniones generales con la CEOE en las que los temas de medio ambiente son abordados sólo de forma marginal e irregular.

6. La relación entre las Cámaras de Comercio e Industria --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, recientemente, por la demanda de la CEOE al gobierno para que suprimiera la afiliación obligatoria a las Cámaras.

7. La difícil relación entre las Cámaras de Comercio y la CEOE, así como la ausencia de cooperación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental, se reflejan en una afirmación de un miembro de la CEOE señalando que era falsa una noticia (El Sol,

4-10-1990) según la cual el MOPU afirmaba que las campañas de información sobre la legislación medioambiental dirigidas a empresarios se realizaban a través de la CEOE y de las Cámaras, ya que el MOPU en realidad sólo contaba con estas últimas.

8. Como respuesta a una carta de la Federación de Industrias Químicas Españolas (FEIQUE) el entonces director general de medio ambiente, Fernando Martínez Salcedo, señalaba que sería necesario establecer un comité administración-FEIQUE para la discusión conjunta de problemas medioambientales. Esta propuesta no recibió ninguna respuesta por parte de FEIQUE.

9. La Ley Federal sobre la Eliminación de Residuos introduce en la legislación medioambiental la eliminación ordenada de los desechos industriales. El descenso de la cantidad de residuos -pilar básico de una política de gestión- sólo se menciona con respecto a los envases, y no tiene la importancia que adquirirá posteriormente con el Programa federal de Disminución de los Residuos (*Abfallwirtschaftsprogramm*) de 1975 (Hartkopf & Bohne, 1983). La Ley Federal de Inmisión de 1974 incluye tanto niveles de inmisión como niveles de emisión asociados a actividades industriales. Aunque la industria influyó decisivamente en la elaboración final de esta ley, limitando la relevancia medioambiental de la misma, esta pieza legal -junto con su desarrollo en la Directiva Técnica de 1974, *TA Luft*- constituye durante algún tiempo el instrumento clave de la política alemana de protección atmosférica; tanto la Ley Federal de Inmisión como su Directiva Técnica contribuyen a la disminución de dióxido de azufre que experimenta Alemania desde 1974. El nivel de este contaminante proveniente de grandes plantas de combustión no cesa, sin embargo, de crecer y por ello, y para abordar el problema de la contaminación transfronteriza, se comienza a elaborar el decreto sobre grandes plantas de combustión en 1977, que no se aprobará hasta seis años más tarde debido a las resistencias del sector energético (Müller, 1986).

10. El ejemplo más destacado en Alemania de un sector industrial interesado en la investigación medioambiental es la industria química. En 1985 las tres industrias líder del sector químico gastaron 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 en 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: 311).

11. Ya en 1974 el Consejo de Expertos para Cuestiones Medioambientales había acuñado el término déficit de ejecución (*Vollzugsdefizit*) para referirse a los pobres resultados y escasos éxitos de la política medioambiental. Las carencias existentes en este área política habían abierto una discusión sobre los límites del estado para abordar de forma eficiente ciertos temas medioambientales; los límites de la intervención estatal y de la regulación legal deberían ser superados mediante una aplicación más intensa del gobierno privado de la industria y del consejo científico, dentro del principio de cooperación.

12. Los problemas para conseguir acuerdos entre los distintos niveles político-administrativos del estado federal alemán 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: 31-2).

13. A mediados de los años 80 se produjeron una serie de vertidos contaminantes en distintos ríos alemanes; dentro de esta serie de vertidos el accidente más importante tuvo lugar en Suiza (Sandoz) donde, tras el incendio de una planta química, se vertieron enormes cantidades de productos tóxicos al Rin. Con respecto al problema de los residuos industriales, el suceso que desencadena una grave preocupación en la opinión pública alemana es el ocurrido en 1983, cuando desaparecen 41 bidones con dioxinas provenientes de Seveso.

14. 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 críticas por el movimiento ecologista, que ha señalado tanto incumplimientos del mismo por parte de la industria, como connivencias entre este sector y algunas agencias públicas encargadas de investigar las consecuencias del amianto.

15. En 1986 la Federación alemana de Industrias Químicas (Verein der Chemischen Industrie) aprobó un documento con líneas orientativas para el nombramiento de coordinadores europeos en las tres empresas líder dentro de la federación. El establecimiento de estos vínculos personales conlleva reconocer la importancia de la CE en un doble sentido:

- como mecanismo de cambio político para la uniforme aplicación y extensión de la política medioambiental, y
- como mecanismo de defensa contra las presiones nacionales que empujan en la dirección de un cambio en la pauta de la política medioambiental.

Este cambio hacia la representación individual no implica, sin embargo, la incorporación de rasgos pluralistas en el sistema de intermediación de intereses; las industrias en Alemania siguen caracterizándose por el continuo predominio de la acción colectiva a través de la asociación industrial (Grant et al., 1989).

16. Este sería el caso de la directiva sobre emisiones a la atmósfera provenientes de grandes centrales de combustión en la que España consiguió una prórroga temporal, para la aplicación de los valores allí establecidos, con el argumento de que las plantas de combustión españolas, de inferior capacidad a las europeas, contribúan de forma poco significativa al problema de la lluvia ácida.

17. El gobierno alemán ha conseguido, en numerosos casos, que su legislación de protección del medio ambiente -generalmente más avanzada que la legislación de otros estados miembros- sea la base de las directivas de la CE. No sólo las directivas han seguido el modelo medioambiental desarrollado en Alemania, sino que los principios rectores o la filosofía de la política comunitaria se basan, en no pocas ocasiones, en importantes preceptos de este modelo; el principio contaminador pagador y el principio de prevención, presentes en la política comunitaria, tienen como ejemplo diversos programas medioambientales alemanes. Asimismo, el desplazamiento del énfasis en la política de protección atmosférica de la CE, desde los niveles de inmisión a los niveles de emisión, guarda una estrecha relación con un cambio similar ocurrido a principios de los años 80 en Alemania.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Susana (1991): "Environmental Monitoring and Environmental Information in Spain". A aparecer en: P. Knoepfel, H. Weidner y R. Zieschank (eds.): *Environmental Monitoring and Reporting in Selected Countries*. Basel and Frankfurt: Helbing & Lichtenhan.
- Bennet, G., E. U. Weizsäcker, D. Baldock, T. Lavoux, J. P. Hannequart, G. Maier-Rigaud y G. Vonkeman (1989): *The Internal Market and Environmental Policy in the Federal Republic of Germany and the Netherlands*. Holand: Institute for European Environmental Policy.
- Boletín Informativo del Medio Ambiente (BIMA)* nº6, Madrid, 1978, y nº 14, Madrid, 1980.
- Borchardt, Klaus-Dieter (1991): *The ABC of Community Law*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bundestag (11 Wahlperiode): *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Bonn, Drucksache 11/5365.
- Costa, Pedro (1985): *Hacia la Destrucción Ecológica de España*. Barcelona: Grijalbo.
- Dyson, Kenneth (1982): "West Germany: The Search for a Rationalist Consensus", en: J. Richardson, (ed.): *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Enseñat, Alfonso (1977): "Tecnología y Contaminación Industrial". *BIMA* nº 1.
- Estevan, Teresa (1979): "Causas y Medidas Correctoras de la Contaminación Atmosférica". *BIMA* nº 12.
- Grant, Wyn, y Wolfgang Streeck (1985): "Large Firms and the Representation of Business Interests in the United Kingdom and West Germany Construction Industry", en: A. Cawson (ed.) *Organized Interests and the State*. London: Sage.
- Grant, W., W. Paterson, y C. Whitston (1988): *Governments and the Industry*. Oxford: Clarendon Press.
- Hanf, K. y F. W. Scharpf (eds.) (1978): *Interorganizational Policy-Making. Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hartkopf, Günther y Eberhard Bohne (1983): *Umweltpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Katzenstein, Peter J. (1987): *Policy and Politics in West Germany*. Philadelphia: Temple University Press.
- Krämer, Ludwig (1988): "Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz: Überlegungen zu einigen neuen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht", en H.-W. Rengeling (ed.): *Europäisches Umweltrecht und Europäische Umweltpolitik*. Berlin: Carl Heymanns.
- Liberatore, Angela (1989): *EC Environmental Research and EC Environmental Policy*. Florence: EUI 89/407.
- Linz, Juan José (1981): "A Century of Politics and Interests in Spain", en: S. Berger (ed.): *Organizing Interests in Europe*. Cambridge University Press.
- Martin, Luis (1984): "Las Relaciones entre las Administraciones Públicas y los Administrados", en J. J. Linz: *España: Un Presente para el Futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

- Martínez, Robert y Rafael Pardo (1985): "El Asociacionismo Empresarial Español en la Transición", *Papeles de Economía Española* nº 22.
- Müller, Edda (1986): *Innenwelt der Umweltpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Paterson, W.E. (1989): "Environmental Politics", en G. Smith, W. E. Paterson, and P. H. Merkl (eds.): *Developments in West German Politics*. Durham: Duke University Press.
- Pérez Díaz, Víctor (1984): "Políticas Económicas y Pautas Sociales en la España de la Transición. La Doble Cara del Neocorporatismo", en J. J. Linz: *España: Un Presente para el Futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Rehbinder, Eckard y Richard Stewart (1985): *Environmental Protection Policy*. Vol. II. Berlin: Walter de Gruyter.
- Rengeling, Hans-Werner (1988): *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*. Berlin: Carl Heymanns.
- Secretaría General del Medio Ambiente (1989): *Medio Ambiente en España 88*. Madrid: MOPU.
- Streeck, Wolfgang (1983): "Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State", *Journal of Public Policy*, 3 (3): 265-84.
- Suárez, A. (1990): "Visión General de la Problemática Asturiana sobre el Medio Ambiente", en: AA. VV.: *La Estrategia de las Empresas e Instituciones Asturianas para el Cumplimiento de la Normativa sobre el Medio Ambiente*. Oviedo: Ernst & Young.
- von Beyme, Klaus (1985): *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany*. New York: St. Martin's Press.
- von Beyme, Klaus (1986): *The Political System of the Federal Republic of Germany*. Aldershot: Gower.
- Weber, Beate (1989): "Política Medioambiental Europea: Resultados y Perspectivas" en, AA. VV.: *Hacia una Política Integral del Medio Ambiente*. Madrid: MINER.
- Weber, Edward (1990): "The Environmental Policy of the European Community: A Sectoral Analysis of Decision-Making, Political Power Balances, and Substantive Policy Content". Mimeo.
- Wey, Klaus-Georg (1982): *Umweltpolitik in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.