

por otras, en bloques compactos de clases, sin distinción alguna. El análisis sociológico no sólo debe identificar los actores sociales dentro de la dependencia regional, sino también descubrir cuáles son los verdaderos intereses de las clases dominantes al perpetuar una situación de dependencia.

En este sentido, las formas de dominio son diferentes, en espacios geográficos diferentes. La cristalización de las relaciones de dominio no son exactamente iguales a pesar de que la estructura económica que les sustenta, en apariencia, sea la misma. Decimos en apariencia, ya que la forma de dominio que se ejerce en regiones semejantes, a partir de lo que podemos llamar «modo de producción latifundista», no es la misma; del mismo modo, en lo relativo a la estructura social regional. En este sentido se habla de regiones latifundistas, identificándolas por una serie de indicadores cuantitativos en torno al latifundio y no por las formas de dominio que el latifundio impone.

JOSE ANTONIO PEREZ RUBIO

Profesor titular de Sociología de la Empresa en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales (Cáceres)

Planificación y gestión ambiental: una premisa del desarrollo regional

1. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL, UNA EXPRESIÓN A EVITAR

En una temprana publicación del año 1978 escribía que la expresión «*planificación ambiental*» es un concepto del que se ha usado, y abusado, en distintos contextos, para diversos fines y por todo tipo de profesionales: desde los que venden aparatos de ventilación, desodorantes, silenciadores, etc., hasta los partidos políticos. Sólo coinciden en vagas precisiones acerca de las condiciones de vida y trabajo. Por tanto, es una expresión que debería evitarse.

2. CONCRECIÓN DE TÉRMINOS

Tres términos definen el contenido de este artículo: planificación, gestión y ambiental. Los tres son conceptos que se prestan más a una noción que a una definición, utilizándose con muy diferente significación por las personas relacionadas con ellos. Por eso merece la pena dedicar unas palabras a precisar el sentido con que utilizaré aquí dichos conceptos.

La *planificación* es, genéricamente, un proceso racional de toma de decisiones hacia el futuro; dicho proceso consiste en diagnosticar una realidad en términos de problemas y oportunidades, definir unos objetivos y proponer la forma de conseguirlos. Así considerada, la planificación es uno de los principales instrumentos preventivos de gestión ambiental, en cuanto se orienta hacia el futuro e incluye la racionalidad en su metodología, la cual es indisociable

de una utilización «económica» del medio ambiente y sus recursos. La planificación trabaja sobre territorios extensos y a escala pequeña, siendo responsabilidad de la Administración Pública.

Ambiental significa relativo al medio ambiente. Lo que caracteriza al medio ambiente es su carácter de sistema, que incluye las nociones de interacción, cambio y regulación; es decir, el medio ambiente no es un sector más a añadir a los que tradicionalmente se venían utilizando en la gestión del desarrollo, sino que afecta, de manera horizontal, a la forma de enfocar los problemas y las actividades. Implica la idea de globalidad, pone el énfasis en las interacciones entre los elementos que configuran el sistema sociofísico complejo que lo forma (hombre, flora y fauna; aire, clima, agua, suelo y paisaje; interacciones entre los anteriores; bienes materiales y patrimonio cultural) y contempla la evolución del sistema a largo plazo. Supone una nueva filosofía en la forma de interpretar los problemas sociales y en el enfoque de su resolución; define, en suma, un cierto estilo de desarrollo.

Existe todavía, a pesar del esfuerzo de la CEE por superarla, una idea utilitaria del medio ambiente, al considerarlo como provisor de materias primas, soporte de actividades económicas y receptor de residuos. Esta idea debe abandonarse lo antes posible, debiendo considerarse hoy día los antiguos bienes libres: aire, agua, paisaje, etc., como verdaderos recursos escasos.

La *gestión* consiste en el conjunto de operaciones necesarias para la conducción y manejo del sistema; implica el seguimiento de la realidad para la toma continua de decisiones y la puesta en práctica de ellas de acuerdo con un objetivo a largo plazo.

Planificación y gestión no son fases consecutivas de un proceso secuencial, sino ciclos de un proceso de decisiones continuo con objetivos a largo plazo.

3. LAS BASES DE UN ESQUEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL

La gestión, el manejo del sistema ambiental, parte de una etapa previa de planificación, de la que son responsables los poderes públicos, la cual define, a través de los planes, la trayectoria deseada del sistema de acuerdo con la escala de valores sociales. Implica también la puesta en marcha de los planes a través de los instrumentos capaces de materializar sus propuestas, cuales son los proyectos, los programas y otras acciones (ayudas técnicas o financie-

ras, incentivos, etc.) para las actuaciones previstas en el plan y la normativa para las actuaciones generadas al margen de las actuaciones positivas previstas en el plan. En este sentido el plan constituye un instrumento preventivo frente a incidencias ambientales no deseadas motivadas por intereses a corto plazo, al controlar, vía normativa, la localización, tamaño, diseño, calendario y tecnología de las inversiones privadas no previstas en el propio programa de inversiones del plan.

Una última fase de la gestión se refiere a los mecanismos de seguimiento y control del sistema mediante la comprobación de los efectos resultantes de la aplicación del plan.

De esta forma, una correcta gestión ambiental actuaría a modo de un modelo cibernético, regulador del sistema sociofísico complejo como es el ambiental, quedando enmarcadas en él tanto la actuación pública como la privada.

La primera, a través de los planes, expresa la capacidad del medio en cuanto receptor de actividades, de proyectos públicos o privados, que optimicen las aptitudes y corrijan las disfuncionalidades del sistema. En este sentido puede afirmarse que la sociedad, a través de los poderes públicos.

- Controla el medio receptor: suelo, recursos naturales, infraestructuras, etc.
- Elabora los planes que optimizan el sistema.
- Requiere inversión, es decir actuaciones que generen empleo y renta.
- Prevé en sus planes múltiples proyectos potenciales con restricciones o facilidades de localización, en función de la capacidad de acogida del medio.

Por su parte, la iniciativa privada, dinámica y con objetivos económicos principalmente, queda sometida a los incentivos y limitaciones que le marca el plan:

- Dispone de voluntad, capacidad y medios para desarrollar proyectos, con frecuencia ambientalmente conflictivos.
- Necesita de un medio receptor que acoja sus proyectos.
- Prevé alternativas de localización y tecnología dentro del marco establecido en la normativa del plan.
- Optimiza emplazamiento y diseño de cara a la garantía de su viabilidad, de acuerdo con las especificaciones procedentes del plan.

En este esquema la actuación pública marca las reglas del juego a través de los planes que racionalizan la actuación pública y orientan la iniciativa privada, la cual se concreta mediante proyectos, algunos previstos en el programa de actuaciones del plan; otros, simplemente, en su normativa. Más abajo señalaremos el papel de las Evaluaciones de Impacto Ambiental como instrumento de control de primer orden.

Estas ideas responden a un esquema lógico de gestión ambiental, que consta de un proceso racional de toma de decisiones con objetivos a largo plazo y de unos instrumentos de materialización: programas, proyectos, políticas y normativa.

Sin embargo, la realidad no responde a este modelo. En España hay muy escasa tradición planificadora, y la que hay es de tipo económico o urbanístico, sectorial, por tanto. No se han operativizado los nuevos conceptos de planificación integrada. Incluso la ordenación del territorio se utiliza de forma cicatera. Así los proyectos siguen planteándose aislados, sin estrategia de conjunto.

4. LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL ESTÁ CONTENIDA EN FIGURAS LEGALES CORRESPONDIENTES A OTROS SECTORES

No existe en España ninguna figura específica de planificación ambiental. Tal vez ello sea el reflejo de una incoherente organización institucional de la política ambiental, que imposibilita la coordinación y racionalización de la acción pública en la materia. Tal tipo de planificación habría de ser integral, a largo plazo, participativa, basada en una evaluación de los ecosistemas, tal como prescribe la Estrategia Mundial para la conservación (asumida por el Estado Español), potenciadora del desarrollo endógeno de comarcas y regiones, es decir basada en los propios recursos naturales y en las aptitudes y actitudes de la población, donde, en caso de incompatibilidad, prima la conservación sobre la producción y que trata de compaginar el interés del promotor con el del ecologista.

Sin embargo, no es posible eliminar el calificativo de ambiental a aquel tipo de planificación que no cumple esos requisitos, pero que ataca problemas sectoriales de índole ambiental. Tal es el caso de planes orientados a la gestión de residuos, a la recuperación de áreas degradadas, etc. No obstante, este tipo de planes adquieren su mayor virtualidad cuando se inscriben en otros de alcance global. Por ejemplo, el Plan de Saneamiento Integral de Madrid de

hace varios años, o el homónimo, actualmente en tramitación, de Castilla y León.

Por las repercusiones que tiene para la industria hay que destacar el enorme presupuesto de este tipo de planes y la demanda de equipamiento e instalaciones ambientales que exige. Así y todo su no inscripción en planteamientos territoriales más amplios e intersectoriales hace inviables oportunidades tan importantes como, por ejemplo, la reutilización de aguas residuales en la agricultura.

En este sentido la planificación ambiental, en la práctica, está contenida en otras figuras, generalmente en el campo de la ordenación territorial y afines, como el urbanismo o la planificación rural.

Esto tiene una cierta lógica por la indisociabilidad de los conceptos de ordenación territorial y medio ambiente y por la ineficaz organización institucional de la gestión ambiental, al menos a nivel nacional.

En efecto, la ordenación del territorio tiene el doble objetivo de racionalizar la distribución de las actividades humanas en el espacio, de acuerdo con las características del medio, con la interacción o relación funcional entre ellas y dentro de las directrices definidas por una estrategia de orden superior. La compatibilización actividades-espacio tiene base ambiental al fundamentarse en una evaluación de los ecosistemas y en la capacidad de carga del medio en el más amplio sentido de la palabra. De otro lado, una mala localización de las actividades en el territorio hace caras e ineficaces las medidas de corrección ambiental. De modo que una y otra gestión están estrechamente interrelacionadas.

En este sentido las figuras legales de ordenación del territorio, urbanismo y planificación rural, engloban a la planificación ambiental. La vigente Ley del suelo contiene importantísimas determinaciones de orden ambiental en los Planes Directores Territoriales de Coordinación, si bien esta figura está casi inédita en la práctica, pues tan sólo se ha tramitado como tal el P.D.T.C. de Doñana. Dentro de esa misma ley, los Planes Generales y Normas Subsidiarias contienen elementos vitales para la gestión ambiental, y de acuerdo con ellos hacen la clasificación urbanística del suelo. Con objetivos más específicamente ambientales, los Planes Especiales de Protección del Medio Físico han sido un instrumento muy utilizado; resulta paradigmático el caso del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid, que fue pionero en su momento, 1975, al marcar una pauta en cuanto a metodología y criterios de planeamiento que todavía siguen vigentes en la actualidad.

Este tipo de planes han sido muy utilizados en Andalucía, donde se ha realizado uno por provincia, estando vigentes en la actualidad. Definen, en síntesis, el tipo de condicionantes que el mantenimiento de la calidad ambiental exige a las actividades humanas.

También se han hecho en España numerosos estudios del medio físico que, aunque no se han tramitado como planes, han hecho operativas muchas de sus determinaciones a través de la clasificación y calificación urbanística del suelo.

No existe en España una ley de ordenación del territorio con rango nacional, al haberse transferido este tipo de competencias a las comunidades autónomas; sí, en cambio, disponen muchas de éstas de ese instrumento legal. Fue pionera la Comunidad Autónoma de Madrid, quien aprobó su Ley 10 en 1984 sobre ordenación territorial. Establece tres figuras, todas ellas de alto contenido ambiental: las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas Coordinados de Actuaciones y los Planes de Ordenación del Medio Físico. Las primeras, en los documentos aparecidos hasta el presente, definen una estrategia de ocupación y organización espacial basada, entre otras cosas, en los valores ambientales y en la fragilidad de ciertos aspectos del medio: vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos subterráneos, capacidad dispersante de la atmósfera, etc.

Los Programas Coordinados de Actuaciones son un instrumento de programación plurianual, de carácter sectorial o intersectorial, que integra las actuaciones de diversas administraciones u organismos públicos. Interesa aquí el realizado por la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid para los residuos industriales: Programa Coordinado de Actuación relativo a los residuos industriales. Como otros similares realizados en otras comunidades autónomas, choca con la oposición local a la localización de instalaciones para almacenamiento o destrucción de vertidos, particularmente si son de carácter peligroso. En el caso de Madrid se ha instalado un depósito controlado en San Fernando de Henares, con gestión directa sobre una zona de arcillas, impermeable, por tanto, y con escasa pluviosidad, después de una fuerte oposición del Ayuntamiento.

Los planes de Ordenación del Medio Físico previstos en la Ley 10/1984 sobre Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid son los que tienen un contenido más específicamente ambiental, carácter supramunicipal, ámbito constituido por el suelo no urbanizable y el urbanizable no programado. Realizándose en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial,

tienen como función proteger los valores naturales de su propio ámbito, fomentando su desarrollo en la medida en que sea compatible con tal protección. Aunque se han iniciado varios, por ejemplo el del Jarama, no tengo noticia de que se haya llegado a terminar ninguno de ellos, probablemente porque no se han aprobado las Directrices, de las que son desarrollo, ni parece que exista en la actualidad voluntad política. En efecto, el momento en que se aprobó la Ley de Ordenación del Territorio de la C.A.M., 1984, coincidió con una época en que aún se arrastraba la recesión económica originada en el 73, haciéndose planteamientos de tipo remedial justificados por la creencia en la continuación indefinida de la crisis. La explosión económica que se inicia hacia el 86 dejó sin vigencia muchas de las previsiones hechas durante la crisis. Esta circunstancia parece sugerir una mayor voluntad política en España para el medio ambiente en la época de crisis que en la de fuerte crecimiento, lo que parece contradecirse con la experiencia en el resto de Europa, donde se incrementan las inversiones ambientales con el desarrollo. La explicación puede estar en el fuerte déficit de infraestructuras, directa o indirectamente productivas, que padece España frente al resto de Europa, lo que hace priorizar éstas sobre las inversiones ambientales cuyos beneficios suelen considerarse de carácter social, difícilmente monetarizable. A ello se añade el objetivo económico de numerosas industrias europeas, que ven en la demanda de equipamientos ambientales un campo de actividad de grandes proporciones, para el cual el mercado español es importante por el fuerte déficit ambiental de que parte.

También han desarrollado legislación en materia de ordenación territorial las comunidades autónomas de Canarias, País Vasco, Cantabria, existiendo inquietudes en este campo, según me consta, en Castilla-León, Extremadura y otras.

En Canarias se han desarrollado Planes Insulares, de los que es muestra importante el de Lanzarote, por su significación y por la fuerte carga ambiental que contiene, particularmente en lo que se refiere a la conservación del paisaje en una isla donde este parámetro es «frágil como una pintura fresca», según afortunada frase del propio plan. Además de unas normas para racionalizar la ocupación y utilización indiscriminada del espacio, el ritmo de crecimiento turístico y la coordinación entre las corporaciones locales desde una óptica insular, contrapuesta a la visión localista de los ayuntamientos, el plan propone la financiación de la agricultura creadora de paisajes de categoría mundial, «tipo Geria»; la reutilización de las aguas residuales en la regeneración de la cubierta vegetal y en la agricultura y la utilización de los desarrollos turísticos en la recuperación/rehabilitación de paisajes degradados por falta de actividad.

En el País Vasco se han redactado recientemente las Directrices previstas en el Proyecto de Ley de Ordenación Territorial. También aquí el medio ambiente ha encontrado su cauce de planificación a través de las directrices articuladas y del programa de actuaciones previsto en orden a la «preservación, conservación activa, mejora, regeneración/recuperación, rehabilitación de espacios y recursos», así como la puesta en valor de recursos ociosos de acuerdo con su vocación natural.

Lo mismo puede decirse de las Directrices de Ordenación Territorial de Cantabria, actualmente en redacción.

También se han desarrollado planes de contenido ambiental en desarrollo de legislación particular, como ha ocurrido con la Ley del Mar Menor, de Murcia; la Ley del Parque Regional del Manzanares, en Madrid, o la Ley del Parque del Oyambre, en Santander, que ha cristalizado en el Plan de Protección de la Zona Periférica del Parque de Oyambre, con un contenido similar al que se especifica más abajo para los Planes de Ordenación de Recursos Naturales.

Por último, la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, establece otra interesante figura de planificación con importantes repercusiones ambientales: Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuyos objetivos son definir el estado de conservación de los recursos naturales y ecosistemas en su ámbito, determinar las limitaciones a establecer a la vista del estado de conservación, señalar los regímenes de protección que procedan, proponer medidas de conservación, restauración y mejora y señalar los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

En aplicación de esta legislación se están redactando planes en distintas zonas, con importantes repercusiones territoriales, económicas y, particularmente, industriales. Se destaca el Plan de Protección de la Ría del Eo, entre Asturias y Galicia, en redacción, que, entre otras cosas, va a poner coto a los vertidos que, de forma impune y sin el más mínimo control, vierten ahora numerosas industrias instaladas en la cuenta receptora de dicha ría, hipotecando no sólo su riqueza bionatural, sino su potencial acuícola, recreativo y pesquero. También se han realizado planes de este tipo en la Comunidad de Castilla y León enlazados con la política de espacios naturales protegidos.

5. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL ESPAÑOLA REALIZADA EN APLICACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA CEE

Por exigencia de la aplicación de los Fondos Estructurales de la CEE a nuestro país se han redactado tres tipos de planes: El Plan de Desarrollo Regional (PDR), aplicado a las denominadas regiones del objetivo 1, las menos desarrolladas —las dos Castillas, Galicia, Extremadura, Andalucía, Canarias, Murcia, etc.—; el Plan de Reestructuración Regional, para las regiones en declive industrial —País Vasco, parte de Navarra, etc.—, y el Plan de Desarrollo de las Regiones del objetivo 5, las zonas rurales deprimidas.

Ninguno de estos planes está enfocado bajo una conciencia ambientalista; el medio ambiente sólo es objeto de vagas referencias, como cuando, en el PDR, se señala que estará presente en todos los sectores. Particularmente en éste, en el PDR, el planteamiento es puramente economicista en la más pura lógica desarrollista de los años 60, lo que se explica por el tipo de profesionales que lo han redactado, economistas sin preparación ni, al parecer, conciencia ambiental, y por la institución responsable de su elaboración, el Ministerio de Economía y Hacienda, que prioriza descaradamente las inversiones productivas sobre las sociales. De esta forma considero que se está perdiendo la oportunidad de enfocar un modelo de desarrollo propio para estas regiones distinto del que, miméticamente, se adopta de otras más desarrolladas, basado en el principal recurso de que disponen: el espacio y los elementos ambientales y productivos ligados a él.

Algo más sensible para el medio ambiente es el PRR de las regiones de objetivo 2, tal vez porque tienen presente la ruina patente de sus obsoletas industrias y proque hay mayor sensibilidad y formación en los técnicos responsables.

En cuanto a las regiones del objetivo 5, todas plantean vagas propuestas de desarrollo endógeno, pero basado en formas tradicionales de aprovechamiento ya periclitadas.

La negociación de estos planes ha dado origen a los denominados cuadros comunitarios de apoyo, donde se concretan las aportaciones comunitarias a España.

A partir de ellos se están presentando los Programas Operativos, técnica y metodológicamente deplorables salvo alguna excepción, los cuales se limitan

a una relación de propuestas desvinculadas del más mínimo análisis territorial y, por consiguiente, sin una previa evaluación de las potencialidades y limitaciones del medio. Con ellos se van a financiar actuaciones ambientalmente desfasadas, como la repoblación extensiva de eucaliptos, la concentración parcelaria en zonas paisajísticas y ecológicamente muy frágiles, caminos rurales innecesarios, obra de drenaje mal planteadas, transformaciones en regadíos económicamente cuestionables, etc.

6. LA ESPECIFICIDAD DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN COMUNITARIOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La integración de España en la CEE constituye un grave reto en materia ambiental, dada la discordancia existente entre las normas que se asumen y la actitud y capacidad de respuesta de nuestra administración.

La contraposición economía-ecología, planteada de forma interesada y sin visión de futuro, se sustituye por enfoques integrados donde economía y ecología no son conceptos antitéticos, sino complementarios.

En 1972 la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la CEE, en París, adopta una política ambiental común, que se plasma formalmente en el Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas para el medio ambiente.

Se pasa de una consideración utilitaria de la naturaleza en cuanto fuente de materias primas para la producción, para reconocerla como patrimonio de todos, lo que no implica una negación del desarrollo económico, sino un control de éste para garantizar el equilibrio ecológico ahora y en el futuro.

Los dos primeros Programas, 1973-77 y 1977-82, toman medidas contra la contaminación, pero además plantean un importante avance hacia la adopción de instrumentos preventivos al señalar que las Comunidades deberán esforzarse por integrar las preocupaciones ambientales en la planificación y el desarrollo de ciertas actividades económicas evaluando los efectos, en particular, de la agricultura, la industria, los transportes, la energía y el turismo.

El primero adopta los siguientes objetivos:

- Prevenir, reducir, suprimir la contaminación y deterioros.
- Mantener un equilibrio ecológico satisfactorio.

- Velar por la buena gestión de los recursos y del medio natural.
- Orientar el desarrollo hacia la calidad en términos de condiciones de trabajo y de vida.
- Tener más en cuenta el entorno en la ordenación de estructuras y del territorio.
- Colaborar con los estados no comunitarios en la búsqueda de soluciones comunes a los problemas del entorno, principalmente con organismos internacionales.

En el capítulo de los principios hay interesantes cuestiones de fondo: *el medio no es separable, sino indisociable de la organización y promoción del progreso humano; los recursos del medio son limitados: no cabe, por tanto, hablar de crecimiento ilimitado ni a cualquier precio, sino que son inseparables política ambiental y desarrollo.*

En política ambiental se establecen dos grandes principios, *la opción preventiva frente a la curativa, y quien contamina, paga*; los gastos de prevención y supresión incumben, por principio, al contaminador.

El segundo programa, además de propugnar la continuidad de la política acordada en el primero, incorpora un mayor acento en la opción preventiva y postula la gestión racional de los recursos naturales, del espacio y del medio, sobre todo a través de la ordenación del territorio. En este sentido se establece, como proyecto, la *cartografía ecológica* de la comunidad, a fin de conocer la oferta ecológica en relación con la demanda económica; en ésta se pretende describir el medio y su extrema diversidad en términos de capacidad para una serie de actividades, traduciendo sus características al significado para la ordenación del territorio y para la política ambiental.

Por otro lado se plantea la consideración explícita de sinergias y las incidencias en la salud humana.

Del tercer programa, 1982-86, hay que resaltar que valida las propuestas de los dos anteriores hacia el futuro y añade que *lo ecológico es económico y lo económico es ecológico*. El núcleo de sus objetivos es:

- Reforzar el principio de prevención.
- El deterioro ambiental se evalúa económicamente, recomendándose el pragmático *uso más económico posible de los recursos naturales*, en la idea de que, a la larga, *el respeto ecológico del entorno resulta más económico*.

- La política ambiental es específica, tiene acuerdos, medidas, proyectos propios, pero ha de *impregnar al resto de los sectores*.

En consecuencia, el Consejo aprueba el Programa y declara la importancia de las acciones en las áreas de:

- Integración ambiental en otras políticas.
- Procedimientos de seguimiento de impacto ambiental.
- Reducción de contaminación y deterioros en la fuente.
- Apoyo a *tecnologías limpias*.
- Protección de las áreas especialmente sensibles.
- Cooperación con los países en vías de desarrollo.

El cuarto Programa de Acción, por último, establece la necesidad de internalizar los costes ambientales en la evaluación económico financiera de los proyectos y la utilización de las acciones en materia ambiental como elementos de desarrollo; se pretende detectar aquellos proyectos que sean a la vez ambientalmente positivos y económicamente viables.

La idea ambiental está presente en otras áreas de la Comunidad, de entre las que resalta la PAC. La política agrícola común, cuya estrategia de precios había consumido inmensas cantidades de recursos económicos, generó insostenibles problemas de excedentes, lo que ha propiciado el principio de *adecuación a las exigencias del mercado*. Esto redundará en acciones concretas que van a tener, probablemente, positivas repercusiones ambientales, cuales son la extensificación de cultivos, la reactualización de formas tradicionales de explotación agraria menos intensivas, el abandono de tierras cultivadas y su sustitución por especies forestales, la jubilación anticipada, la búsqueda de formas de desarrollo alternativo ambientalmente integrado en el medio rural, la fijación de población en el agro, etc.

El medio rural y el habitante rural, en cuanto agentes, pueden y deben beneficiarse de un principio paralelo al «contaminador-pagador», capaz de diversificar rentas y, por tanto, fijar población: «el que conserva, cobra» aplicado en la práctica, aunque no formulado explícitamente como principio teórico.

El anteproyecto de la llamada «Directiva Hábitat» resulta estancado por la controversia entre países del norte y del sur, al pretender aquéllos imponer a éstos fuertes exigencias de conservación de espacios naturales sin contraprestación económica.

El Acta Unica, que obliga a todos los países miembros por igual, va a

tener un papel de arrastre para la política ambiental española. Plantea la necesidad de compatibilizar la política de libre mercado con el mantenimiento de un elevado nivel de calidad ambiental.

Sin embargo, la diferencia de desarrollo entre unas y otras regiones plantea el problema del *agravio comparativo* al tender las menos desarrolladas a evitar los costes ambientales. El principio «el que contamina, paga» del tercer programa de acción, que propicia la internalización de los costes sobre las subvenciones, consigue, en teoría, garantizar el libre cambio y la igualdad, pero tiene dificultades en su aplicación, por lo que el cuarto programa ataca el problema sobre tres vertientes:

- Régimen de ayudas: incluso se ha pedido, estando en discusión, la previsión de fondos estructurales para la descontaminación.
- Régimen de cánones progresivos, hasta hacerse disuasorios, altos, que animen a instalar equipos descontaminadores, que resulten más baratos que el canon.
- Responsabilidad con sus consiguientes sanciones, si bien en este campo las competencias no son comunitarias, sino que corresponden a los estados miembros.

Un paso más y estamos en el delito ecológico, recogido en nuestro Código civil, art. 147, bis, que, según doctrina jurídica, sólo debe ser utilizado en casos extremos y que tiene dos graves problemas:

- No está clara su constitucionalidad.
- Sólo se llena de contenido mediante normas de rango inferior que cuantifican el problema.

En síntesis, de los programas citados y del Acta Unica, que entra en vigor el 1 de enero del 93, se deducen importantes consecuencias para la industria:

- Numerosas industrias españolas no cumplen las directivas comunitarias en materia de calidad ambiental.
- Se producirá, en consecuencia, un agravio comparativo con las que estén en regla, al exigir mayores costes de producción; ello tendrá, entre otros, tres efectos:
 - Denuncias de particulares agraviados.
 - Demanda de auditorías ambientales en los próximos años.

- Grandes posibilidades de desarrollo industrial en el campo de equipamientos ambientales.

- La afirmación anterior se refuerza si se tiene en cuenta que es probable la creación de una *inspección* por parte de la Agencia Europea del Medio Ambiente, al estilo de lo que ocurre en Estados Unidos.
- Propiciación de alta tecnología, no contaminante, aprovechando la homogeneización energética, infraestructural y comunicaciones del territorio.
- Valorización de espacios ambientalmente privilegiados, en términos de localización preferente.
- Desarrollo de proyectos adaptados al aprovechamiento de los propios recursos naturales.
- Propiciación de proyectos ambientalmente adaptados y económicamente viables.

7. EL TERCER GRAN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PREVENTIVA: LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Los tres instrumentos preventivos de gestión ambiental son:

- La normativa en materia de calidad ambiental.
- La planificación en cualquiera de sus formas.
- Las EIA.

De este último voy a ocuparme ahora.

La Directiva 85/337 CEE, traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto Legislativo 1302/856, desarrollado a su vez en el Real Decreto 1131/88, que contiene el reglamento, establece la obligatoriedad, a partir de junio del 88, de someter determinados proyectos, públicos o privados, a evaluación de sus incidencias en el medio ambiente. Es la concreción, a nivel de proyecto, del principio de prevención establecido ya desde los primeros programas de acción.

La EIA consiste en un proceso de análisis técnico para determinar el efecto de un proyecto en el medio ambiente, inscrito en un procedimiento administrativo que termina con la *declaración de impacto ambiental* o dictamen que emite el *órgano ambiental competente*, aceptando, rechazando o, en su caso, modificando el proyecto.

Los proyectos obligatoriamente sometidos a EIA en el ámbito nacional son, con alguna excepción, los más conflictivos: refinerías de petróleo, centrales térmicas, plantas siderúrgicas, industria del amianto, instalaciones químicas integradas, autopistas, autovías, ferrocarriles, aeropuertos, puertos comerciales y deportivos, instalaciones de eliminación de residuos, grandes presas, primeras repoblaciones forestales y minería a cielo abierto. La Directiva 85/337 incluye otros que «sólo deberán someterse a EIA cuando los estados miembros consideren que sus características lo exigen».

Además, determinada legislación sectorial exige EIA, tal como la Ley de Protección de Medio Ambiente Atmosférico, el Reglamento de Actividades Clasificadas, la Ley y Reglamento de Minas, la Ley de Aguas, la Ley 4/89 de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

Se amplía fuerte y heterogéneamente la lista de proyectos sometidos a EIA en la legislación autonómica sobre el tema en función de la distinta sensibilidad y fragilidad de cada una de ellas.

Sin embargo, este instrumento de gestión no está dando los frutos que cabría esperar, siendo de temer que acabe convirtiéndose en mero trámite en paralela trayectoria con los aspectos de higiene y seguridad. Y ello por varias circunstancias que se refuerzan. Entre ellas destacan:

En primer lugar no parece existir una decidida política en la potenciación del instrumento. Las autoridades españolas no han asumido, al parecer, la idea de que lo «económico es ecológico...», mostrando una clara prioridad hacia la parte sustantiva de los proyectos, como si temiese que la exigencia ambiental puede comprometer la etapa de expansión económica. Esta idea tiene una razón, aunque no una justificación, en el fortísimo déficit de infraestructuras que tiene el país frente al resto de la comunidad.

Tampoco existe sensibilidad por parte de los promotores de proyectos, tanto de los públicos como de los privados; sensibilidad por una falta de formación en el significado del medio ambiente. Muchos promotores apenas superan la identificación del respeto al medio ambiente con el cariño a los pajarillos y a las florecillas.

Otros desprestigian la preocupación ambiental al confundirla con el radicalismo desafortunado de ciertos grupos ecologistas.

La administración institucional tampoco constituye un ejemplo para la sociedad: por su irracional organización, por su descoordinación y por la insuficiente dotación y preparación de los órganos ambientales responsables de juzgar las EIA que se vienen haciendo.

Tampoco dispone el país de suficientes equipos formados, con capacidad técnica y científica para responder con garantía al desafío de las EIA. El campo profesional se ha llenado de arrivistas sin preparación, que impiden la credibilidad de las evaluaciones.

En efecto, la credibilidad de éstas depende de la calidad e independencia del equipo, de la utilización de una metodología sistemática capaz de proporcionar resultados objetivos y de la real participación pública en el proceso de elaboración.

Si existen algunas metodologías razonablemente correctas, no se puede decir lo mismo de los conocimientos de base existentes ni de la preparación de los equipos.

A ello hay que añadir el retraso en la preparación de bases de datos operativas que faciliten información, lo que constituye otro de los talones de Aquiles de la EIA.

Tampoco la independencia del equipo resulta fácil en unas exigencias legales que atribuyen al promotor la responsabilidad y coste del estudio de evaluación.

En cuanto a la participación ciudadana, hay que señalar la escasa sensibilidad social por la defensa ambiental cuando intervienen intereses privados.

Es frecuente que se unan una serie de intereses en los proyectos que hacen difícil su integración ambiental. El proyectista está más interesado por el funcionamiento de lo que diseña que por sus consecuencias ambientales; el promotor tiene muy claros intereses económicos; la población prefiere la captación de inversiones y la supuesta generación de empleo, y la administración está más preocupada por aquellas inversiones que incrementan el producto interior bruto contable.

¿Se deduce de esto un escepticismo por el porvenir ambiental? No. Simplemente creo que se irá avanzando lentamente, aún a remolque de otros países de la CEE.

DOMINGO GOMEZ OREA

Profesor Titular de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos U.P.M. Especialista en Ordenación Rural y Medio Ambiente. Miembro de FUNDICOT

Transporte y desarrollo regional en España.

Bases teóricas y metodológicas

1. INTRODUCCIÓN

En el análisis tradicional entre infraestructuras territoriales y desarrollo, algunos autores hacen referencia a la consideración de dos tipos de infraestructuras: de impulsión y de acompañamiento; las primeras, como indica su nombre, son las infraestructuras que se dedican a promover el desarrollo en su área de influencia; las segundas tienen su origen en la existencia de una denuncia previa a la que las infraestructuras correspondientes tratan de satisfacer como forma de generar unos determinados estándares de calidad de vida. Un ejemplo del primer tipo de infraestructuras lo tenemos en las actuaciones dirigidas a la urbanización de un territorio, al proceso de creación de polígonos industriales, etc. Un ejemplo del segundo tipo lo podemos encontrar en las infraestructuras necesarias para lograr las dotaciones de equipamiento recogidas en el Reglamento de la Ley del Suelo (ver, por ejemplo, el Anexo de Reservas de Suelo para dotaciones de Planes Parciales).

Sin embargo, toda infraestructura, en la práctica, genera en mayor o menor medida efectos de ambos tipos: impulsión y acompañamiento, por lo que la anterior clasificación reúne aspectos más de índole formal que práctica. Lo que es evidente, en todo caso, es que entre infraestructura y territorio se produce una interacción que impacta necesariamente en los aspectos económicos, sociales, medioambientales y urbanístico-territoriales que inciden en dicho territorio.

Este marco general es el que debe servir de referencia para el análisis de los impactos de una infraestructura, teniendo que verse completado y mati-