

A actuación dos gobernos no medio ambiente: políticas públicas ambientais

Director do Centro de Extensión
Universitaria e Divulgación
Ambiental de Galicia (CEIDA)

Francisco José Peña Castiñeira

Licenciado en ciencias políticas
e socioloxía

Enrique José Varela Álvarez

1. Introducción

A estas alturas de século, e nas portas do novo milenio, aínda hai xente que se formula a pregunta de ¿que fai (ou que non fai) un goberno rexional no medio ambiente?, ¿que papel xoga a Unión Europea en relación co contido das nosas bolsas de lixo?, ¿que ten que dicir Madrid (a Administración central) sobre as nosas praias e costas?, ¿cal é a capacidade do meu concello á hora de tomar cartas na cuestión ambiental? Vemos que son moitas as cuestións que nos afectan no cotián, e que teñen grande incidencia sobre o medio, preguntas que cremos que se poderían resumir nesta: ¿é realmente importante que un goberno actúe sobre as relacións entre o home e o medio no que vive?

Se este artigo o tivesemos realizado antes do sábado 25 de abril de 1998, a importancia da formulación da actuación pública sobre o medio ambiente quedaría reducida a simple testemuño ou circunloquio retórico-intelectual, mesmo habería quen podería chegar a cuestionar a lexitimidade e a importancia da actuación do Estado e os seus distintos niveis de Goberno en algo que só debería regular o mercado (*¡sic!*)¹. Mais pasados uns días, e xa a mediados de maio, a situación é ben distinta. O "efecto Boliden"² revélase de tal magnitude que dubidamos que as próximas estratexias que deseñarán concellos, comunidades autónomas, e incluso Estado central (teñan ou non competencias), non inclúan necesariamente actuacións decididas de intervención en materia ambiental: con iso non nos referimos só á clásica actividade regulativa, senón tamén á de inspección, educación, sanción e, sobre todo, prevención de desastres semellantes.

Pero comecemos polo principio, dado que a problemática ambiental formulada ós gobernos, e as súas posibles solucións, é máis ampla e complexa, se cabe, pola relativa xuventude que as actuacións públicas teñen sobre o contorno natural, xa que como veremos ó longo do artigo non será ata a consolidación do Estado do benestar (polo menos en España) cando as políticas públicas medioambientais eclosionen con toda a súa furia e forcen as estruturas político-administrativas nacionais (posteriormente rexionais e locais) a deixarse levar na iniciativa liderada dende décadas anteriores pola propia sociedade civil e os distintos movementos e grupos que nela actuaban. Pero ademais da relativa inexperiencia deste tipo de actuacións existe outro obstáculo conceptual, xa que o medio ambiente e as distintas aproximacións realizadas á súa problemática foron tradicionalmente enfocadas dende unha óptica reduccionista (xeralmente dende as ciencias naturais), que eliminaba outros achegamentos que enriquecían e dotaban de novos enfoques as súas análises e actuacións.

Na actualidade, e por paradoxal que pareza despois dos anos de traballo desenvolvidos e do *background* acumulado en materia ambiental polos distintos niveis de goberno españois, estamos aínda nunha fase de definición da intervención pública, na que se intenta reorganizar o marco de competencias dos distintos actores públicos e consolida-la inescusable tendencia da municipalización da xestión ambiental local.

¹ Vid., Badía, E., "¿De qué nos sirve tanto Estado?", *Cinco días*, 30 de abril de 1998, páx. 2.

² "Efecto Boliden": 5000 hectáreas de cultivo perdidas (pastos, árbores froiteiras, algodón, cítricos, arroz e herbáceos); máis de 12.000 millóns de perdas (2000 millóns pola perda de cultivos e outros 10000 pola perda de potencial productivo das terras e a perda de reposición da capacidade productiva); 18.000 millóns de custo na limpeza das hectáreas de labor afectadas; grave prexuízo á fauna que desenvolve o seu ciclo vital na zona de Doñana (tanto as especies autóctonas como as que pasan temporadas ou se deteñen en Doñana nas migracións); prexuízos no desenvolvemento turístico das provincias de Sevilla e Huelva; e incalculable dano na imaxe dun país europeo que tendo tres niveis de goberno distintos con competencias ambientais na zona afectada (Administración central, autonómica e local –concellos e deputacións–), non soubo coordinarse e gañarlle tempo ó propio desastre (Fontes: *El País* e *Cinco días*, do 26 de abril ó 11 de maio).

1. Pero, ¿que é o medio ambiente?

En primeiro lugar atopámonos ante a necesidade de conceptualizar un termo composto como é o medio ambiente, que foi tradicionalmente enfocado, discutido e traballado dende unha base pluridisciplinar, aínda que coa predominancia das ciencias naturais.

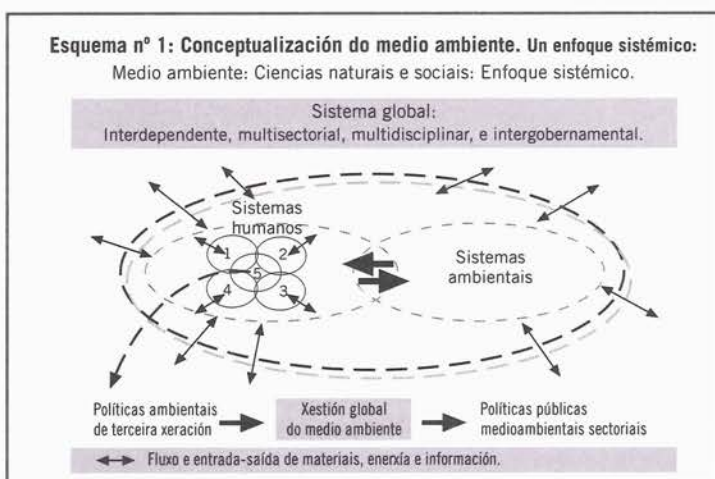
Dende os seus comezos o problema ambiental foi estudiado a través das ciencias naturais, e considerábase que o seu obxecto de estudio era unha cuestión de enfoques e de técnicas cuantitativas. A partir dos anos 80, e fundamentalmente pola presión exercida a través dos novos movementos sociais (principalmente as ONG), tal como sinalan Pardo (1996:23) e Bifani (1997: 21,22) as cuestións ambientais abríronse a outras disciplinas, a outros focos de análise, en definitiva a novas relacións teóricas, ratificándose o seu carácter multidimensional e a necesidade de solucionar de xeito máis completo os seus complexos problemas. A multidimensionalidade da problemática ambiental e o gran número de factores que nela concorren, non só dende a óptica das ciencias naturais (poboación, tecnoloxía...) senón tamén das sociais (sistemas económicos, políticos, contexto social, procesos de urbanización, tradicións culturais e valores sociais...), produciu un desembarco de novas formas de trata-lo problema "do verde", marco no cal se inscribe a presente reflexión acerca do papel que os gobernos deben xogar en relación co medio natural.

Dende este enfoque de ciencias sociais, e se seguimos a Martín Mateo (1991:86) poderíamos defini-lo medio ambiente como un todo formado por *contorno natural* (aire, auga, ruído e vexetación), *elementos físicos e biolóxicos* (solo, fauna, flora...), *infraestructuras* (vivenda, transporte, equipo sanitario...), e *factores culturais* (benestar, calidade de vida, educación desenvolvemento...); nós redondearíamos esta aproximación ó concepto ambiental cun elemento que condensa o todo anterior, que lle dá forma e carta de natureza nas sociedades de benestar actuais, como son as *estructuras político-administrativas*. A través dos gobernos e das súas respectivas estruturas administrativas o conxunto do medio ambiente situaríase en condicións de ser "tratado" como problema polos gobernos, de darlles respostas ás demandas cidadás, en definitiva, conxugando os recursos de que dispoñen en solucións ambientalmente correctas e sostibles e que melloren a calidade de vida daqueles que pagan e financian o conxunto do Estado cos seus impostos.

Vemos, pois, que esta perspectiva social do ambiental supón a confluencia de varias realidades (naturais, sociais, urbanas,

políticas, culturais...), e que se forma un marco complexo de actuación entre os distintos subsistemas e o todo ou macrosistema, froito do cal xorden as continuas interaccións entre home e medio que determinaron o medio ambiente actual.

Consideramos, polo tanto, o medio ambiente como un obxectivo que cómpre que protexan o conxunto das sociedades actuais, e que ten un carácter multidisciplinar, multisectorial e, por suposto, intergubernamental, segundo o seguinte esquema:



- 1: Subsistema de metas e valores / 2: Subsistema técnico
 3: Subsistema estrutural / 4: Subsistema psicosocial
 5: Subsistema administrativo

Elaboración propia a partir do esquema do sistema organizativo de Kast e Rosenzweig.

En resumo, no esquema sistémico anterior pódese observar o xurdimento dun novo enfoque de interese nas relacións medio ambiente-home, dende un ámbito tradicionalmente afastado como o das ciencias sociais, con novos campos de actuación e áreas de investigación e acción. En relación cos distintos subsistemas hai que engadir que o subsistema administrativo o identificamos aquí co político-administrativo (actuacións de políticas e programas públicos por parte dos distintos niveis de goberno), e reclamamos para el un protagonismo especial dado que desempeña un papel central na determinación dos obxectivos e prioridades do macrosistema, na súa planificación, no deseño da organización, etc., e integra as actividades do resto de subsistemas. Só se analizámolo medio ambiente dende este tipo de perspectivas poderemos observa-la súa xestión dun modo máis global, interdisciplinar e, necesariamente intergubernamental, o que determinará unhas consecuencias ambientais (das súas políticas e programas) e non outras.

2. O medio ambiente no Estado do benestar

Malia a importancia da materia e do enfoque analizado, o caso é que a protección do medio ambiente non foi unha cuestión clave e unha prioridade nas axendas gobernamentais ata avanzada a segunda metade do século XX. Teremos que agardar ata o final da Segunda Guerra Mundial para, en liña coa xeneralización das intervencións do Estado sobre a sociedade, que as políticas medioambientais se comecen a desenvolverse morna-mente en Europa. En España non será ata os anos 80 cando comece, de forma decidida, este desenvolvemento particular da intervención dos poderes públicos na cuestión ambiental, así Muñoz Machado, García Delgado e González Seara (1997:371) sinalan que "Las cuestiones medioambientales, en sus diversas manifestaciones, han pasado a ocupar en las dos últimas décadas un lugar prioritario en el conjunto de las preocupaciones sociales, económicas y políticas". Será, polo tanto, no marco deste Estado benefactor no que se porán en marcha as xa comentadas iniciativas públicas ambientais (articuladas a través das súas correspondentes políticas e programas), e no que se terán que converter os recursos en actuacións con resultados, co fin de intentar mellorar, entre outros aspectos, a calidade de vida dos cidadáns.

En resumo, con esta evolución (cualitativa e cuantitativa) poténcianse as incipientes políticas sectoriais medioambientais (iniciadas timidamente como vimos nos anos 70 e consolidadas nos 80 e 90³), froito entre outros do impulso dos novos movementos sociais e do actual movemento asociativo e do voluntariado, institucionalizándose un terceiro sector de actividade (fóra do estrictamente público e privado⁴) que mantén viva esta preocupación pola calidade de vida do noso contorno.

3. Políticas públicas ambientais

Tendo en conta que mostramos parte da problemática conceptual do medio ambiente e a súa relación co home e os sistemas (sociais-gobernamentais) que este articulou para o seu desenvolvemento, hai que analizar un pouco máis en profundidade a realidade político-administrativa na cal estes sistemas teñen lugar. Como sinalamos, o ambiental introdúcese na axenda dos gobernos occidentais con posterioridade á segunda grande guerra, e sofre unha lóxica evolución en canto ás súas distintas aproximacións, intensidades e, sobre todo, obxectivos, debido

³ Segundo o Ministerio de Medio Ambiente (1996), "El gasto total consolidado –es decir, descontadas las transferencias internas– que vino dedicando el conjunto de las administraciones públicas al medio ambiente, en relación con su respectivo gasto total, se mantuvo desde 1987 en unos niveles porcentuales crecientes, salvo una ligera disminución en el año 1991, y la brusca bajada en 1993, llegando a índices similares a los de 1987", *vid.* Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España*, 1995, Madrid, 1996, páxs. 223-234.

⁴ *Vid.*, Varela Álvarez, E. J., "El Tercer Sector: Una visión descriptiva de las asociaciones en España y Galicia", *Actualidad Administrativa*, n.º 18, Madrid, 1998.

fundamentalmente á presión das belixerantes ONG dos anos 70 e 80; por esta razón as políticas públicas ambientais non son agora as que foron na súa orixe.

Pero ¿que é, ou como poderíamos denomina-lo que son políticas públicas ambientais?; se temos en conta o tradicional enfoque de análise das políticas públicas (Canales Aliende, 1987; Subirats, 1989 E 1994; Bañón, 1997, Tamayo, 1997) e destacámo-la visión emerxente e intergubernamental das accións públicas sobre o medio ambiente (Agranoff, 1993 e 1997; Aguilar Fernández, 1997 e 1998⁵; Gomá e Subirats, 1998), poderíamos defini-las *políticas públicas ambientais* como o *conxunto de decisións, fixación de obxectivos e accións que levan a cabo un ou varios gobernos (nos seus distintos niveis) para solucionar os problemas ambientais que unha sociedade e os seus respectivos poderes públicos consideran prioritarios*. Das actuacións anteriores sobresae unha macrocategoría na intervención dos poderes públicos no campo do ambiental: a protección; a cal sería analizada en varias políticas e programas sectoriais, que tenderían a incidir sobre o particular, actuando de forma máis concreta (tanto no caso europeo coma no español e, por suposto, das distintas CCAA, esta actuación representaríase na segmentación dos distintos problemas como poderían se-la loita contra o avance da desertificación, a calidade das augas e a optimización do seu uso, a xestión dos residuos, a calidade do medio ambiente urbano...). Pola súa vez estes problemas aparecerían con distinta intensidade, en diferentes fases das políticas públicas (formulación, aplicación metodolóxica e avaliación) e nos distintos niveis de goberno (UE-ACE-CCAA-EELL), segundo a realidade ambiental que analicemos.

O que si parecería estar claro, en todo caso, é que, na actualidade, as políticas públicas medioambientais⁶ figuran con toda a súa relevancia nos primeiros planos das axendas goberna-mentais, en paridade (¿ou case?) coas tradicionais actividades de benestar como son a política educativa, sanitaria, de protección social e de vivenda, segundo consta no seguinte cadro:

Políticas públicas tradicionais	Políticas públicas emerxentes ou de terceira xeración
■ Educación	■ Medio ambiente
■ Sanidade	■ Telecomunicacións
■ Protección social	■ Linguas
■ Vivenda	■ Inmigración
	■ Mulleres

Vid., Gomá e Subirats, 1998

⁵ No mesmo sentido Aguilar Fernández sinala as políticas ambientais "como el conjunto de actividades públicas (y privadas) que persiguen corregir y prevenir la contaminación, restaurar y preservar el equilibrio de los ecosistemas, proteger la flora y la fauna, y promover el uso equilibrado y eficiente de los recursos naturales (Aguilar, 1997)"; *vid.*, Aguilar Fernández, 1998, páx. 249-269.

⁶ *Vid. infra.*, o esquema do enfoque sistémico da conceptualización do medio ambiente, no que se amosan as políticas ambientais de *terceira xeración*, de xestión global do medio ambiente, e das súas correspondentes políticas e programas sectoriais.

4. A descentralización e as relacións entre os distintos niveis de goberno españois nas políticas públicas ambientais

Pero, tal e como sinalamos, as actuacións públicas en medio ambiente son variables, tanto en cantidade como en calidade, dada, entre outras razóns, a complexa rede de niveis de gobernos (ou gobernos multiorganizativos) que existen nun mesmo territorio e que incluso poden chegar a te-las mesmas competencias sobre as mesmas cuestións.

No caso español, a descentralizada estrutura político-administrativa facilita, dende a Constitución de 1978, o marco multiorganizativo anterior; mais isto non sempre foi así, xa que como se pon de relevo en Bañón e Tamayo (1994), Ramos Gallarían (1994), Carrillo (1996) e Bañón, Ramos e Tamayo (1996), esta realidade político-administrativa produciu, como fito máis destacado, unha reformulación dos papeis e en consecuencia, unhas novas relacións e modos de actuación entre os distintos niveis de goberno con competencias en materias ambientais. Segundo Bañón e Tamayo (1994) esta descentralización conduciría entre outros: a cambios na formulación das distintas políticas; unha perda do monopolio regulativo e a aparición do conflito intergubernamental; unha coparticipación nas áreas de acción públicas; un incremento das redes de coordinación intergubernamental entre os distintos niveis de goberno (sobre todo entre os subnacionais –CCAA/EELL–); e, por último, un cambio e un novo repartimento no sistema de financiamento do Estado.

Máis concretamente e se seguimos a Fuentes Bodelón (1982) e a Aguilar Fernández (1998), a evolución das relacións que se produciron entre os diferentes niveis de goberno en relación coas políticas ambientais en España poderíamola reflectir no seguinte cadro:

Etapas	Fitos
Primeira etapa: 1812-1835	■ Iníciase co réxime constitucional no que coexiste unha ampla autonomía local en materia ambiental.
Segunda etapa: 1835-1931	■ Coincide co establecemento definitivo da división provincial e coa asunción dos xefes políticos ou gobernadores civís de facultades sobre o medio ambiente que antes tiñan os concellos, nun proceso de concentración de poder similar ó modelo francés.
Terceira etapa: 1931-1936	■ Cinguese ó establecemento da II República, e á creación do Estado con tendencias rexionalistas, cun importante traspaso de competencias do centro á periferia, ademais da supresión de facultades dos gobernadores a favor dos delegados dos distintos ministerios.

Etapas	Fitos
Cuarta etapa: 1936-1978	Supón o retorno á centralización, pero para facer máis efectiva esta concentración de poder respéctanse e os delegados do Goberno aumentan na periferia.
Quinta etapa: 1978-1982	Significa o establecemento do Estado das autonomías, e recoñécese constitucionalmente o medio ambiente e asumen os distintos estatutos de autonomía parte destas consideracións; procédese, ademais, ó repartimento de competencias ambientais entre o Estado-CCAA, e recoñécese a importancia das instancias internacional (sobre todo europea) e local.
Sexta etapa: 1982-1986	España asina o Tratado de Adhesión ás Comunidades Europeas, e perfílase o peche do Estado das autonomías en materia de medio ambiente, de maneira que se consolida o marco legal e o institucional en cada unha das dezasete CCAA (na maioría delas prolóngase ata os inicios da década dos noventa).
Sétima etapa: 1986-en diante	Prodúcese o dobre proceso de <i>integración internacional</i> (desprazamento do <i>locus</i> da actividade lexislativa ambiental da ACE á UE, e a posta en marcha dos distintos plans sectoriais ambientais) e <i>descentralización</i> , coa consecuencia directa da potenciación e a intensificación das relacións entre as CCAA e os EELL.

Como vemos no cadro, no caso do medio ambiente e das distintas políticas que se poñen en marcha para a súa protección, esta descentralización complicou aínda máis, se cabe, o sistema de actuación dos distintos niveis de goberno, xa que coexisten uns niveis competenciais que delimitan e restrinxen estes mesmos ámbitos de actuación. Como sinala Fuentes Bodelón (1982:115), o problema da xestión ambiental nun marco descentralizado prodúcese coa existencia de competencias concurrentes ou compartidas e interrelacionadas que precisan de permanentes e actuais instrumentos de coordinación entre os distintos niveis de goberno implicados. Así, en Europa (onde algunhas das súas disposicións –sobre todo directivas– supoñen a transposición obrigatoria ós estados membros e ós gobernos subnacionais que os compoñen) varios estados nacionais descentralizados viron cómo nos seus respectivos niveis subnacionais de goberno (rexionais e locais) se produciu unha asunción de competencias que cando menos escureceu e complicou a “diáfana” e tradicional delimitación constitucional en materia ambiental. Se descendemos un pouco máis e fixémo-la nosa vista nas relacións que, froito desta descentralización se producen entre as rexións e os concellos, podemos afirmar con maior rotundidade a súa gran confusión. É por iso polo que se precisa un nova orientación, máis encamiñada cara á solución de problemas, que trate a coordinación e xestione o conflito que pode aparecer entre os múltiples niveis de goberno implicados nas políticas públicas medioambientais.

5. As RIG e a XIG no medio ambiente

Froito do marco descentralizado anterior xorde a necesidade de que os distintos gobernos implicados en actividades medioambientais actúen de forma máis interdependente, e superen a clásica conceptualización dos estados como unitarios-federais, tal e como sinala Agranoff (1993); por iso consideramos que unha aproximación axeitada á hora de constatar e analizar realidades político-administrativas complexas é o enfoque das relacións intergubernamentais (as RIG) e a xestión intergubernamental (XIG). Isto é así sobre todo en materia ambiental, xa que como sinala o Ministerio de Medio Ambiente (1996:11), "Los problemas de las aguas, de la atmósfera, de la contaminación de los suelos se presentan muy en concreto para cada uno de nosotros, pero no se puede abordar sólo con una visión local estrecha. Este tipo de cuestiones, como la mayoría de los problemas ambientales, no respetan las fronteras políticas o administrativas y para afrontarlas son necesarios acuerdos entre todas las administraciones implicadas. Las grandes líneas de actuaciones las señala la normativa europea, y su aplicación en España se puede encontrar con el problema de la división de competencias entre los distintos niveles de la Administración".

As RIG serían definidas, segundo a clásica conceptualización de Anderson (1960) como "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de goberno de todo tipo y nivel territorial de actuación"; a definición xa contén unha profunda carga multiorganizativa e de interdependencia sobre os asuntos medioambientais analizados, froito da enorme cantidade de actores implicados (públicos, privados, pero tamén mixtos -as ONG-), gobernos e niveis territoriais de actuación, ademais de mecanismos de interrelación e recursos utilizados, cada vez en maior medida sen suxeición ós límites formais entre organizacións e estas unidades, e sobre todo pola crecente importancia do principio de subsidiariedade e a potenciación do principio "pensar globalmente y actuar localmente" (Novo, 1996:168).

Mais a verdadeira importancia do enfoque das RIG para analizar e adoptar solucións para os problemas das políticas públicas ambientais radica, segundo Agranoff (1993)⁷ no seguinte:

■ En primeiro lugar, as RIG transcenden as pautas de actuación governamental constitucionalmente recoñecidas, e inclúen gran variedade de relacións entre o nivel nacional e local, entre o nivel intermedio (estados, rexións ou provincias) e o local, e/ou entre as diversas unidades de gobernos locais; ademais, introdúcense na análise outro tipo de organizacións (as

⁷ Vid., Agranoff, 1993, páxs. 88, 89; *op. cit.*, Wright, D. S., 1988.

ONG) que poden (e deben) formar parte da política ambiental en cuestión.

■ En segundo lugar, nas RIG hai que destaca-la importancia do elemento humano, xa que as relacións entre os gobernos non se producen se non as levan a cabo as persoas que nelas traballan e dirixen estes gobernos e as súas distintas unidades.

■ En terceiro lugar, as relacións entre os distintos empregados supoñen un continuo contacto e intercambio de información e puntos de vista sobre a política desenvolvida, o que sen dúbida axuda á aplicación metodolóxica das iniciativas desenvolvidas polas distintas unidades de goberno.

■ Hai que destacar, en cuarto lugar, o feito de que tódolos empregados públicos son participantes potenciais nos procesos intergubernamentais de adopción de decisións (en maior ou menor medida).

■ Por último, as RIG caracterízanse pola súa vinculación coas políticas públicas, xa que fan referencia ó conxunto de intencións e accións (ou non accións) dos empregados públicos, así como ás súas consecuencias nas políticas estudadas, nas diferentes fases de formulación, aplicación metodolóxica e avaliación.

Mais se as RIG son as interaccións entre varios niveis de goberno, a xestión intergubernamental (XIG) fai referencia á execución diaria das ditas interaccións, xa que, como sinala Agranoff (1997:125,126), "Los gestores y especialistas de los programas tienen unos conocimientos básicos de las ramificaciones legales, técnicas, fiscales y políticas de sus programas. Tienen que realizar transacciones con empleados públicos de otros gobiernos que poseen unos conocimientos y un nivel de responsabilidad similares". Concluiremos, polo tanto, que as RIG serían o marco de análise mentres que a XIG suporía a aplicación de técnicas concretas ó marco anterior, que Agranoff (1997;145) define como "las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo". A XIG reúne entre as súas características principais unha orientación cara á resolución de problemas e ó cumprimento de obxectivos, proporciona mecanismos para entender e actuar sobre o sistema real (non só o formal-normativo), e, ademais, supón unha énfase nos contactos e o desenvolvemento de redes de comunicación (cuestión fundamental nos problemas ambientais).

Por outro lado, a XIG contén unha serie de instrumentos ou técnicas de aplicación ás distintas políticas e programas públicos, que supoñen a xestión cotiá dos asuntos públicos; entre ela, segundo Agranoff (1991 e 1997) destacan:

1. Planificación, xestión “descendente” ou coordinación.
2. Adquisición e administración de subvencións intergubernamentais.
3. Regulación.
4. Reforma da estrutura legal.
5. Revisión de procedementos.
6. Desenvolvemento da capacidade de actuación.
7. Xestión de programas.
8. Xestión de políticas.
9. Negociacións.
10. Resolución de problemas.
11. Xestión cooperativa.
12. Xogos políticos.

Como se puido observar, tanto o punto de vista das RIG como o da XIG, supoñen un modo de analiza-la realidade das políticas públicas medioambientais cando menos complementario, por exemplo á tradicional análise de políticas (máis económica, política ou normativa e xurídico-formal), coa que se incorporan ademais virtudes no estudio das diferentes redes de políticas (moi numerosas no medio ambiente en forma de asociacións e ONG) e da análise da decisión-aplicación metodolóxica dende unha perspectiva máis interdisciplinar.

6. Conclusións e tendencias

Neste breve repaso da actuación pública sobre a materia ambiental, que configuran as actuais políticas públicas ambientais, poderíamos concluí-lo seguinte:


■ A necesidade de aborda-los problemas ambientais dende unha maior multidisciplinidade, dándolles maior protagonismo ós enfoques de ciencias sociais.

■ Dende estes enfoques a análise das estruturas político-administrativas revélase fundamental para protexe-lo medio ambiente e mellora-la calidade de vida dos cidadáns nun marco de sostibilidade. Todo iso sen perder de vista o medio ambiente dende unha perspectiva de sistemas co fin de integra-los seus distintos e heteroxéneos subsistemas (metas e valores, técnico, estrutural, psicosocial e administrativo ou político-administrativo).

■ Evolución dende a inexperiencia inicial na forma de trata-lo problema ambiental por parte dos gobernos, ata o desenvolvemento das políticas públicas ambientais (terceira xeración) no marco actual de descentralización do Estado de benestar.

■ A descentralización favorece o contorno intergubernamental no cal se desenvolven estas políticas ambientais, e a necesidade de adoptar enfoques (RIG e XIG) dirixidos á solución dos seus problemas, a mitiga-la confusión das competencias concorrentes e compartidas, e a mellora-los mecanismos de coordinación entre tódolos niveis de goberno, sobre todo os subnacionais (CCAA e EELL)⁸.

A tendencia principal que se podería extraer de toda a análise anterior estase a debuxar no horizonte político-administrativo inmediato nacional, e pasa pola actual negociación do *Pacto local* (tanto o galego coma o nacional). O peche do modelo descentralizador deseñado na Constitución de 1978, discorre polo camiño do que Carrillo (1996) denomina a *segunda xeración de reformas*, é dicir, unha segunda descentralización, esta vez intrarrexional, que consolide os entes locais españois como organizacións de xestión en desenvolvemento do principio de subsidiariedade.

A aplicación destas “boas prácticas” político-administrativas non é cuestión banal xa que, por exemplo, o caso da catástrofe de Doñana ilustraría o “doado” que pode chegar a ser evitar (xa non dicimos resolver) un problema de tal magnitude simplemente desenvolvendo preceptos que xa están nas leis, pero que necesitan aplicación. É, en definitiva, unha cuestión de vontade política e administrativa. 

⁸ Con motivo da catástrofe de Doñana, a Comunidade Autónoma de Galicia (5-5-1998) e a de Madrid (3-5-1998) tomaron a iniciativa ó anunciaren normativas especiais para previr riscos medioambientais, co fin de coordinar a tódalas administracións implicadas e con competencias na materia, e de articular fondos que afronten os desastres ecolóxicos.

Bibliografía

- AGRANOFF, R., "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, n.º 0291, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1991, páxs. 1-45.
- AGRANOFF, R., "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", *Política y Sociedad*, 13, Madrid, 1993, páxs. 87-105.
- AGRANOFF, R., "Las relaciones y gestión intergubernamentales", en BAÑÓN e CARRILLO (comps.). *La nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, páxs. 125-170.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S., *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S., "Las políticas de medio ambiente entre la complejidad técnica y la relevancia social", en GOMÁ E SUBIRATS (coords.), *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1998, páxs. 249-269.
- BAÑÓN, R., e TAMAÑO, M., "Las relaciones intergubernamentales en España: El nuevo papel de la Administración Central en el modelo de relaciones intergubernamentales", relatorio presentado para o Simposio Quince años de Estado de las Autonomías, Vitoria-Gasteiz, 1994, páxs 1-91.
- BAÑÓN, R., RAMOS, J. A. e TAMAYO, M., "El sistema de relaciones intergubernamentales y la legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías", *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, n.º 1295, IOUG, Madrid, 1996, 1-45.
- BAÑÓN, R., "Los enfoques para el estudio de la Administración pública: orígenes y tendencias actuales", en Bañón e Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, páxs. 17-50.
- BIFANI, P., "El desafío ambiental como reto a los valores de la sociedad contemporánea", en Novo e Lara (coords.), *La Interpretación de la Problemática Ambiental: Enfoques Básicos I*, UNED, Madrid, 1997, páxs. 19-71.
- CANALES ALIENDE, J. M., *Panorama actual de la Ciencia de la Administración*, Los Cuadernos del CED, INAP, Madrid, 1987.
- CARRILLO BARROSO, E., "El gobierno y la Administración Local en el Estado de la Autonomías", *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, n.º 0695, IUOG, Madrid, 1996, páx. 1-34.
- GOMÁ R., e SUBIRATS, J., "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España", en GOMÁ e SUBIRATS (coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1998, páxs. 13-20.
- FUENTES BODELÓN, F., "Marco legal y coordinación de los órganos de la Administración responsables de la política ambiental", en VVAA, *Medio Ambiente. Universidad-Empresa-Administración*, Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1982, páxs. 101-158.
- KATS, F. E., e ROSENZWEIG, J. E., *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y contingencias*, McGraw-Jill, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Tomo I, Editorial Trivium, Madrid, 1991.