

LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA EN EL ASPECTO DE LA ORDENACION TERRITORIAL Y URBANISTICA. LA LEY DEL SUELO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCION

Publicado en: Revista Las Ciencias,
Tomo XXXVI, nº 2, 1971.

Por Juan DIEZ NICOLAS
(Dirección General de Urbanismo)

La organización social y el ecosistema.

El estudio de las relaciones entre la población y su medio ambiente natural puede realizarse, más adecuadamente, desde el enfoque teórico que proporciona el modelo del ecosistema o sistema ecológico, tal y como lo define la ecología humana. Efectivamente, desde el marco teórico conceptual de la ecología humana, el principal problema de toda población es el de la supervivencia, supervivencia que tiene que realizar mediante su adaptación al medio ambiente, en donde encuentra los elementos de sustento necesarios. Ahora bien, mientras que esa adaptación en el mundo vegetal y animal se realiza mediante

mecanismos más o menos transmitidos genéticamente, en el caso de las poblaciones humanas, la adaptación se realiza a través de la capacidad del hombre para acumular y transmitir conocimientos, es decir, de su capacidad para la comunicación simbólica. En resumen, la adaptación de las poblaciones humanas a su medio ambiente se realiza mediante la cultura, cultura que, a su vez, podemos subdividir en sus aspectos no materiales, denominados genéricamente "organización social" y los elementos materiales o tecnología.

Hawley y Duncan, a quienes se debe esta definición del concepto ecosistema o complejo ecológico, señalan como la interacción entre una población y su medio

está mediatizada por la cultura, en su doble aspecto de organización social y tecnología. Es decir, tanto la organización social como la tecnología no son sino instrumentos de adaptación. De aquí que, en primer lugar, sea difícil, por no decir imposible, evaluar, con carácter absoluto, cualquier manifestación de la organización social o de la tecnología, puesto que su valor será siempre relativo, en función precisamente de lo que en cada momento constituya la mejor adaptación al medio. En segundo lugar, la anterior afirmación implica que, en la medida en que tanto la población como el medio ambiente son cambiantes, es preciso que la organización social y la tecnología sean también elementos dinámicos. En resumen, la interrelación entre estos cuatro elementos del complejo ecológico explica, por una parte, la dinamicidad de todo sistema social, (puesto que un cambio en cualquiera de esas cuatro variables provocará cambios en cualquiera de las otras tres) y, además, permite una consideración o examen de todo sistema social en un momento determinado del tiempo, es decir, un examen de ese equilibrio inestable que puede ser reconocido en cada situación histórica concreta.

Dado el carácter de esta conferencia, y muy especialmente su encuadramiento dentro de un ciclo que tiene por objeto examinar los problemas del medio ambiente, expondré algunas de las características de ese concepto desde la perspectiva que proporciona el marco de referencia de la ecología humana, dejando para otra ocasión, o para otro lugar, las consideraciones sobre los otros elementos del ecosistema. En otras palabras, tomaré, en principio, la variable medio ambiente como variable dependiente, e intentaré explicar cuáles son las principales influencias que sobre él ejercen las otras tres variables que, a efectos analíticos, se considerarán como variables independientes.

Las principales características del ecosistema, según Duncan, son las siguientes: 1) es un sistema abierto, con un input

continuo de energía que procede de una fuente externa; 2) las "relaciones de dependencia", en las cadenas de alimentos, representan, en general, relaciones asimétricas; 3) el flujo de energía a través del sistema está sujeto a la II Ley de Termodinámica. Ninguna transformación de energía puede ser eficiente en un 100 por ciento, sino que debe estar acompañada de alguna degradación de energía en la forma dispersa del calor, que no puede hacer trabajo; 4) por consiguiente, existe un flujo de energía pero no un ciclo (pauta circular) de energía. "Como se ve, en la anterior caracterización del medio ambiente, no se incluyen los dos factores que podríamos considerar como típicamente humanos, es decir, la organización y la tecnología. Sin embargo, es evidente que tanto un factor como el otro tienen unas implicaciones muy importantes por lo que respecta a su influencia sobre el medio. No parece necesario insistir sobre el hecho de que los cambios que se produzcan en la población tendrán una influencia directa e inmediata sobre el medio ambiente. En primer lugar, el crecimiento de la población implica una mayor presión sobre los recursos, es decir, sobre los elementos de sustento que se encuentran en el medio ambiente. Evidentemente, y como ya he señalado, esa interacción se ve mediatizada por las otras dos variables o manifestaciones de la cultura. Así, los cambios en la organización social influyen sobre el medio ambiente y, de manera concreta, sobre los aspectos físicos o naturales de dicho medio. Por tanto, la nueva forma de organización que significa la sociedad urbana afecta, de manera importante, al medio en varios sentidos. La progresiva expansión de las ciudades, a costa del paisaje natural, la mayor movilidad geográfica de la población, el aumento en el tiempo libre, etc., son sólo algunas de las manifestaciones de estos cambios en la organización social que afectan, directa o indirectamente, al medio. Por otra parte, los cambios tecnológicos originados por esta nueva forma de

organización social, que conocemos de manera genérica con la denominación de proceso de industrialización, están repercutiendo de tal forma en nuestro entorno ambiental como para que comiencen a elevarse voces, cada vez más insistentes, sobre la conveniencia de regular muchas de las actividades humanas, con el fin de evitar un deterioro del medio de tal naturaleza que ponga incluso en peligro la vida del hombre sobre la tierra.

El medio ambiente, en cuanto que es externo al fenómeno que se está investigando, influyendo potencial o realmente sobre él, no tiene un contenido fijo, sino que tiene que ser definido en cada investigación concreta. Esta es la razón por la que una de las primeras tareas con las que hay que enfrentarse es precisamente la de determinar qué se entiende por medio ambiente desde el punto de vista de la política de ordenación del territorio. Por otra parte, la complejidad sustancial del medio ambiente condiciona, desde el primer momento, la necesidad de un enfoque multidisciplinar. Esta complejidad, por otra parte, es la que impide afrontar los problemas ambientales desde una sola perspectiva y que en su lugar exige una coordinación de perspectivas y campos diferentes, tanto si pensamos en la labor de la Administración Pública, como si pensamos en las disciplinas académicas. Es evidente que el medio ambiente se ha ido ampliando sucesivamente a medida que la organización social y la tecnología han permitido introducir diversas innovaciones en el campo de los transportes y las comunicaciones. Así, desde el medio ambiente muy limitado que caracterizaba a las comunidades independientes, es decir, a las comunidades relativamente autárquicas y autosuficientes de la era pre-industrial, se ha pasado a un medio ambiente que casi se identifica con todo el territorio del planeta, es decir, el característico de las comunidades interdependientes de nuestros días. En la actualidad, se puede afirmar que la comunidad metropolitana constituye la unidad básica

de adaptación, es decir, el subsistema que refleja, a escala más pequeña, todos los parámetros significativos del sistema social global. Estas comunidades metropolitanas, como se ha señalado en repetidas ocasiones, ejercen, individual y colectivamente, un grado de dominación ecológica sobre el sistema social muy superior a las demás unidades o grupos que se pudieran considerar. Por ello, si la sociedad moderna está dominada por las áreas metropolitanas, los fenómenos de interacción con el medio ambiente se deben considerar como una consecuencia de la expansión metropolitana. Por ello, también, la política ambiental tiene que ir ligada necesariamente a la política urbano metropolitana, constituyendo ambas una auténtica política de ordenación territorial y ambiental.

Legislación española en materia de Medio Ambiente

La legislación que existe en España en relación con los problemas ambientales es tan compleja como variada y difusa. Efectivamente, una minuciosa observación de las recopilaciones legales permite observar el gran número de disposiciones que existen, así como la variedad de Organismos con competencias limitadas y parciales sobre el entorno ambiental, todo lo cual lleva necesariamente a una cierta confusión en la materia, que se manifiesta en cierta incapacidad de la Administración Pública para enfrentarse, unitaria y decididamente, con estos problemas.

Así, por lo que respecta a los Organos de la Administración Pública que tienen competencia en materia de Medio Ambiente, podríamos señalar que, en relación con la contaminación de las aguas, tienen competencia diversos Organos de la Presidencia del Gobierno, los Ministerios de Obras Públicas, Industria, Comercio, Marina, Información y Turismo, Gobernación y los Ayuntamientos. En materia de contaminación atmosférica tienen competencia los

Ministerios de Gobernación, Industria, Agricultura, así como los Ayuntamientos. En materia de ruidos y vibraciones, tienen competencia los Ministerios de Industria, Gobernación, Trabajo, Obras Públicas y los Ayuntamientos. Por lo que respecta a explosiones e incendios las competencias recaen en los Ministerios de Gobernación, Industria, Trabajo, Agricultura, junto con los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. En cuanto a las radiaciones, los Organismos con competencia son Presidencia del Gobierno, Industria, Gobernación y Trabajo. En relación con los riesgos mecánicos, tienen competencia los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Presidencia del Gobierno, Industria, Gobernación y los Ayuntamientos. Y, finalmente, en cuanto a la materia específica de Ambientación Natural, Paisajismo y Monumentos, la competencia recae sobre los Ministerios de Educación y Ciencia, Agricultura, Hacienda, Información y Turismo, Vivienda y, por supuesto, los Ayuntamientos.

Así pues, nos encontramos con un conjunto de Organos que tienen competencia a un nivel nacional, como son la Presidencia del Gobierno y los Ministerios de Obras Públicas, Industria, Agricultura, Comercio, Información y Turismo, Gobernación, Trabajo, Ejército, Marina, Aire y Educación y Ciencia y otros Organos que tienen competencias sólo a nivel local, como son los Ayuntamientos, Diputaciones y las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Por lo que respecta a la legislación específica en aquellas materias a que se refiere esta conferencia, hay que señalar que es más bien escasa y poco concreta. De manera específica, es preciso referirse al artículo 101 de la Ley de Régimen Local, en el que, después de referirse a la competencia general de los Municipios y de manera concreta a la actividad Municipal, se afirma que ésta se dirigirá principalmente a: Saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones; administración, conservación y rescate de su patrimonio;

defensa del forestal contra todos los ataques a su integridad, en el suelo y en el vuelo, aun cuando se trate de montes no declarados de utilidad pública; salubridad e higiene; aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillados; recogida y tratamiento de basuras e higiene de las viviendas; protección y defensa del paisaje; museos, monumentos artísticos e históricos.

La Ley del Suelo de 1956 es algo más amplia, pero esta amplitud está asimismo limitada por lo que respecta al ámbito de su aplicación y a las medidas concretas que le corresponden al Ministerio de la Vivienda o a los entes locales. Así, en su preámbulo, se dice: "La Ley preve la formación de Planes Territoriales y especiales. Los primeros con el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales y los Comarcales y Municipales. Los segundos se refieren singularmente a un aspecto de la ordenación como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas." En esta misma línea se establece, en el artículo 8, dentro de los requisitos que deben comprender los planes provinciales, uno que se refiere a "normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado." También en el artículo 9, y en relación con los planes municipales o comarcales, se requiere que éstos incluyan "un sistema de espacios libres, con descripción de los que se deban mantener, modificar o crear." Y, finalmente, en lo que respecta a los planes parciales de ordenación municipal o comarcal, el artículo 10 establece que dichos planes "contendrán superficies para espacios libres y una reglamentación del uso de los terrenos, en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las

construcciones y elementos naturales en cada zona."

Dentro de los planes especiales, el artículo 13 se refiere a que el planeamiento urbanístico "podrá referirse especialmente a la ordenación de Ciudades Artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas" y el artículo 14 establece que "la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la nación y bellezas naturales, en cuanto objeto de planeamiento especial, abarcará, entre otros, estos aspectos: a) Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama; b) Plazas, calles y edificios de interés; c) Jardines de carácter histórico, artístico o botánico; d) Realce de construcciones significativas; e) Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección; y f) Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas."

Asimismo el artículo 15 se refiere a la protección del paisaje y señala que ésta incluirá entre otros aspectos: "a) bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieran al fomento del turismo; b) predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico; c) edificios aislados que se distingan por emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan; y d) perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos".

Finalmente, el artículo 20 establece que "la protección a que esta sección se refiere, cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos aprobados por la Comisión Central o Provincial de Urbanis-

mo, de oficio o a propuesta de otros Organos o particulares".

Finalmente, en el capítulo 4.º, relativo a las normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento, el artículo 60 establece que "las construcciones de toda clase en terrenos urbanos y rústicos habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situados." Y el artículo 69 señala una serie de limitaciones urbanísticas a la propiedad de los terrenos del suelo rústico en base a la conservación y defensa del paisaje.

Algunas cuestiones para el Estudio del Medio Ambiente.

La agresión y consecuente deterioro del Medio Ambiente procede, como es lógico, de las actividades humanas en diversos sectores de su quehacer económico. Así, se pueden señalar como sectores problema los de la Industria, la Agricultura y Silvicultura y el sector terciario, muy especialmente los transportes urbanos y algunos otros fenómenos derivados de dichas actividades. Todo ello lleva al reconocimiento de una serie de zonas en las que los problemas ambientales son más notables por la mayor incidencia que tienen sobre la vida cotidiana. Estas zonas serán las urbanas en su conjunto, las zonas industriales que existen en las periferias de las ciudades o fuera de ellas, las zonas rurales que están deteriorándose como consecuencia de su disminución en importancia y éxodo a las ciudades y las modernas zonas de recreo o zonas turísticas, que plantean problemas de protección de la naturaleza.

De esta forma, se puede reconocer en las zonas urbanas la existencia de problemas ambientales como los producidos por el ruido, la superpoblación, sobre todo en determinadas áreas, la contaminación atmosférica procedente tanto de los vehículos a motor como de instalaciones fijas, los males olores, la falta de espacio, el

chabolismo y los barrios mal dotados que existen especialmente en la periferia, el deterioro de los centros histórico-artísticos, la insuficiencia de aparcamientos, de parques, de jardines y de terrenos de juego, el deterioro del aspecto físico y social de ciertas zonas deprimidas y, muy especialmente, el deterioro de los centros de las ciudades que parecen hacer necesaria una renovación urbana.

Los problemas típicos de las zonas industriales son muy similares a los anteriores pero acusados aún más por lo que respecta a los problemas creados por las grandes concentraciones industriales, aunque también se pueden observar en aquellas áreas de explotación de minas y explotaciones a cielo abierto en general, todo lo cual lleva a una contaminación de las aguas (principalmente continentales) y a la contaminación de la atmósfera y del suelo (lo cual crea ciertos peligros por lo que respecta a los productos agrícolas) así como malos olores, problemas de eliminación de basuras y de residuos industriales en general y, por supuesto, ruidos.

En las zonas rurales y en regresión, los problemas más notables serían los derivados de la erosión y progresiva degradación del suelo, la ruptura del equilibrio hidráulico, la reducción de ciertas especies animales, las perturbaciones en la vegetación, la reducción de los bosques y la desaparición de numerosas especies de la flora y de la fauna.

Finalmente, y por lo que respecta a las zonas de recreo y de conservación, debe destacarse la diferente problemática que plantean la conservación del paisaje en las montañas, en el litoral y en los bosques, siendo hoy ya clara la necesidad de que el Estado y, en general, diversos Organismos de la Administración Central y Local, presten la necesaria atención a la creación de parques nacionales y, en general, amplias zonas de recreo para unas poblaciones urbanas cada vez más deseosas de buscar un modo de esparcimiento.

Lo anterior significa que pueden clasifi-

carse los distintos disfuncionamientos del Medio Ambiente. Así, en una clasificación que ya ha sido realizada por los Organismos Internacionales, se establecen las siguientes categorías: Contaminación y mala utilización de los recursos hidráulicos; contaminación y mala utilización de los recursos de la atmósfera; contaminación de gradación y afeamiento y mala utilización de las tierras, de los suelos y del paisaje; contaminación y deterioro de las superficies sólidas, de los organismos y de los productos alimenticios; mala utilización y gestión de los recursos mineros y otros recursos naturales; perturbaciones debidas a los ruidos y vibraciones; perturbaciones de los sistemas ecológicos y de su equilibrio; negligencia y daños culturales relativos a ciertos ambientes creados por el hombre; molestias funcionales relativas a los elementos edificados y a los servicios que proporcionan; disfuncionamientos imputables a los desperdicios y basuras, a su evacuación y a su utilización; disfuncionamientos provocados por catástrofes naturales.

La actuación en el campo de Medio Ambiente, por consiguiente, y sobre todo si se trata de una actuación por parte de la Administración Pública, tiene que proceder necesariamente por una serie de etapas o pasos sucesivos que consistirán, básicamente, en los siguientes: Un diagnóstico de cuáles son los problemas más importantes en cada zona del territorio nacional; un análisis de esta problemática señalando, de manera específica, cuáles son las que parecen plantear mayores problemas inmediatos; una determinación de las principales directrices, metas y objetivos que, desde el punto de vista de la Administración y, deseablemente, de la sociedad, sirvan de base para el establecimiento de las prioridades de actuación en este campo; una decisión sobre aquellas medidas que deben adoptarse con el fin de hacer frente a aquellos problemas que hayan sido establecidos prioritariamente; el establecimiento de los instrumentos adecuados para poder poner

en vigor estas medidas; y, finalmente, la determinación de aquellos mecanismos de control de actuaciones que puedan servir de contraste entre los resultados obtenidos y las metas u objetivos previstos.

Por supuesto, no todas las medidas que se adopten en materia del Medio Ambiente tendrán la misma intención, puesto que, en terminados casos, se tratará de reconstituir el Medio Ambiente, en otros de conservarlo y, en otros, de mejorarlo. Así, en aquellos casos en que se haya ya deteriorado el Medio Ambiente, las medidas deben estar encaminadas a devolver el paisaje o Medio Ambiente a su estadio primitivo, es decir, hasta la situación en que aún no se había producido dicho deterioro. Pero, como ya he señalado, en otros casos se tratará más bien de prevenir un deterioro, es decir, de conservar el Medio Ambiente tal y como existe en la actualidad. Finalmente, no se debe olvidar que la capacidad del ser humano para influir en el Medio no tiene porqué ser necesariamente negativa, sino que, por el contrario, el hombre puede también mejorar el Medio Ambiente, bien introduciendo algunos elementos que den un nuevo carácter a ese Medio, bien desarrollando algunos elementos existentes en el Medio y que puedan ser debidamente mejorados con el fin de darles un aspecto más acorde con las circunstancias.

De esta forma, se han clasificado las medidas que pueden adoptarse en relación con la corrección, protección o mejora del Medio Ambiente en las siguientes: Prohibiciones, restricciones, medidas disuasorias, autorizaciones condicionadas, recomendaciones, normas facultativas, normas obligatorias, directrices, acuerdos, convenciones, programas de desarrollo y planes generales.

Es obvio que la propia complejidad y heterogeneidad del Medio Ambiente hará necesaria la actuación conjunta desde diversos campos de la Administración Pública, Central o Local, así como desde otros Organos (Asociaciones, clubs, etc.) de la Sociedad misma. Efectivamente, la protección, conservación y mejora del

Medio Ambiente implica gran número de aspectos jurídicos, económicos, fiscales, presupuestarios, de Administración y gestión, técnicos, tecnológicos, científicos, médicos y sanitarios, educativos, culturales, informativos y de investigación. Todo ello lleva evidentemente al convencimiento de que en este, como en tantos campos, es precisa una coordinación eficaz que combine los distintos medios disponibles con el fin de encaminarlos hacia un fin común y en este caso concreto consiste en esta protección del Medio Ambiente.

En consecuencia, todo programa de acción que se adopte, bien sea por la Administración Pública, Central o Local, bien sea por otras Instituciones de la Sociedad, deberá proyectarse hacia las causas que han producido el deterioro del Medio Ambiente, es decir, hacia aquellas zonas que anteriormente he señalado como zonas problemáticas, bien sobre los elementos del Medio que han sido agredidos o deteriorados, (como por ejemplo el agua, la atmósfera, el suelo), bien sobre las diversas formas de disfuncionamiento que antes he señalado, (como por ejemplo la contaminación, el ruido, etc.), bien sobre los efectos del disfuncionamiento o, finalmente, sobre la puesta a punto de métodos de acción eficaces.

Actuación del Ministerio de la Vivienda en materia del Medio Ambiente.

Es obvio que, con independencia de los aspectos relacionados con el planeamiento a que antes me he referido, la problemática del Medio Ambiente no había sido objeto de atención especial por parte de nuestra Administración Pública salvo de esa manera, fragmentada y limitada, a que ya me he referido. Sin embargo, puede afirmarse que la mentalización que a nivel internacional y, especialmente, en los Organismos Internacionales, se ha producido con respecto a los problemas del Medio Ambiente, han llevado al Ministerio de la Vivienda y, de manera especial, a la Dirección General de

Urbanismo, a plantearse la necesidad de dedicar una atención especial y unos recursos, escasos por el momento, a conocer cuáles son los principales problemas ambientales y a estudiar las formas de coordinar las distintas acciones independientes que en esa materia se están llevando a cabo por parte de otros Departamentos Ministeriales.

En esta línea, cabe señalar la importancia que tuvo la reunión de Ministros de la O.C.D.E., en mayo de 1970, donde se acordó la creación de un Comité de Medio Ambiente con las siguientes funciones:

1) Investigar los problemas de preservación y mejora del Medio Ambiente humano, con especial referencia a sus implicaciones económicas y comerciales.

2) Revisar y confrontar las acciones tomadas o propuestas en los países miembros en el campo del Medio Ambiente, junto con sus implicaciones económicas y comerciales.

3) Proponer soluciones a los problemas del Medio Ambiente que, en la medida de lo posible, tengan en cuenta todos los factores relevantes, incluida la eficacia de los costes.

4) Asegurarse de que los resultados de las investigaciones sobre el Medio Ambiente puedan utilizarse eficazmente en el campo más amplio del trabajo de la organización sobre política económica y desarrollo social.

En relación con estos temas, el propio Ministro español de la Vivienda, Excmo. Sr. D. Vicente Mortes Alfonso, señaló que el crecimiento económico en el decenio 1960-70 ha supuesto una mejora en el nivel de vida, pero también la aparición de problemas que afectan al Medio Ambiente; que estos problemas presentan en España ciertas particularidades en razón de las condiciones físicas, geográficas e históricas; que las industrias se han concentrado en España en el litoral, lo cual facilita la evacuación de residuos pero requiere acciones que eviten la contaminación de las playas y de las aguas del mar;

que la urbanización ha creado en España problemas similares de Medio Ambiente a los que se observan en otros países; y que parece necesario elaborar una política que haga compatible la conservación del patrimonio histórico artístico con el crecimiento urbano y el bienestar de sus habitantes.

Con posterioridad a este hecho, el Ministerio de la Vivienda ha estado presente en las reuniones constitutivas del Comité de Medio Ambiente en el seno de la O.C.D.E. y en la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. En la primera de estas reuniones, el Director General de Urbanismo estableció las prioridades que para España tenían determinados problemas del Medio Ambiente que habían sido previamente sugeridos por la Organización. Estas prioridades serían las siguientes: 1. Contaminación del aire a consecuencia de los vehículos a motor. 2. Contaminación del aire a consecuencia de la combustión de petróleo en instalaciones fijas; 3. Contaminación por el uso de pesticidas en la agricultura; 4. Contaminación de las aguas por la industria del papel y de la pasta de papel; 5. Problemas de evacuación de basuras sólidas; 6. Congestión de la circulación; 7. Disminución del ruido; 8. Contaminación de las aguas a causa de la acción térmica de las industrias. Por lo que respecta a la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en la primera reunión del Comité de Medio Ambiente se presentó un plan en el que se especificaban las siguientes líneas de actuación:

I. Estudio de las principales tendencias y políticas en materia de Medio Ambiente.

- A) Examen y evaluación periódica de la situación del medio ambiente en los países de la C.E.E.
- B) Examen periódico de las políticas, instituciones y legislaciones nacionales.
- C) Estudio sobre las incidencias internacionales de las políticas del me-

dio ambiente.

II. Puesta a punto de instrumentos y métodos.

- D) Organización de la información en los países de la C.E.E.
- E) Puesta a punto de los métodos y de los instrumentos de análisis destinados a mejorar la eficacia de las políticas de medio ambiente.
- F) Puesta a punto de indicadores sobre la calidad del medio ambiente.

III. Proyectos relativos expresamente al medio ambiente.

- G) Acción internacional tendente a remediar, industria por industria, el disfuncionamiento del medio resultante de la producción.
- H) Conclusión de acuerdos internacionales entre países vecinos con el fin de resolver los problemas de medio ambiente que interesan a su región.
- I) Investigaciones relativas a la incidencia del progreso científico y técnico sobre el medio ambiente.
- J) Estudio de las incidencias de la evolución demográfica y social sobre el medio ambiente.
- K) Otros proyectos tendentes expresamente a la mejora del medio.

IV. Examen de los programas relativos al medio ambiente adoptados por otras organizaciones internacionales en la región de la C.E.E.

Todavía no se han adoptado las prioridades en el seno de la C.E.E., cosa que probablemente se llevará a cabo en la próxima reunión de dicho Comité en Praga, en la primavera de 1971.

Por otra parte, el Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo, y en relación con el programa de Metas y Objetivos para una Política de Planeamien-

to Urbano y Ambiental, ha realizado tres encuestas respectivamente entre administradores, técnicos y expertos y público en general, en las cuales, entre otras cosas, se solicitaba respuesta a ciertas preguntas relativas al medio ambiente en nuestro país. Aunque todavía no se dispone de los resultados completos de estas tres encuestas, sí puede adelantarse alguna información respecto a la encuesta realizada entre el público, que se basó en una muestra representativa de la población a nivel nacional de 2.000 entrevistados.

Así, por ejemplo, respecto a la opinión del público sobre el deterioro del medio ambiente en nuestro país, los resultados fueron que un 28 por ciento lo consideraba muy grave, un 37 por ciento grave, un 25 por ciento normal, un 6 por ciento poco importante, un 2 por ciento nada importante y un 2 por ciento no daba respuesta a la pregunta. En resumen, para un 65 por ciento el problema parece ser grave, para un 25 por ciento el problema es normal y para un 8 por ciento el problema es poco importante. Es curioso señalar que la proporción que considera que el deterioro del medio ambiente en España es un problema grave o muy grave es mayor cuanto mayor es el tamaño del municipio en el que residen los entrevistados, llegando incluso a un 90 por ciento los que dan este tipo de respuestas en Madrid (aunque, sorprendentemente, sólo un 59 por ciento se manifiesta en este sentido en Barcelona). De igual forma, esta proporción es especialmente alta en Levante, Centro, Andalucía Oriental y Canarias (donde es superior al 70 por ciento) y, especialmente, baja en el Noroeste. Finalmente, parece que la preocupación por los problemas de deterioro del Medio Ambiente es grande en la clase alta y mínima en la clase baja. Ello, probablemente, se debe a que la preocupación por el Medio Ambiente constituye un tema de máxima actualidad y, por consiguiente, sólo lo han detectado los estratos superiores de la sociedad, de forma que, hasta pasado algún tiempo, no será

percibido como tal problema por parte de los estratos medios y bajos de nuestra sociedad. Entre otras cosas este hallazgo implica la necesidad de mentalizar al público en general respecto a los problemas que presenta el deterioro ambiental en determinadas zonas y sectores de nuestro país.

Por lo que respecta a las causas que perjudican el ambiente en la ciudad respectiva en que vive cada uno de los entrevistados, las respuestas señalan que el problema más importante parece ser el ruido (47 por ciento), seguido de los malos olores (35 por ciento), los humos de coches (25 por ciento), los humos industriales y procedentes de calefacciones (22 por ciento), las obras de las calles (22 por ciento), la contaminación del agua (13 por ciento), las vibraciones (11 por ciento) y, finalmente, los desmontes y cortas de árboles (2 por ciento). El orden, parece ser, por tanto, ruido, humos, olores, obras, contaminación del agua y desmontes. Se pueden señalar muy pocas diferencias en la determinación de problemas por lo que respecta al tamaño del municipio; sin embargo, se debe resaltar que en los de menos de 2.000 habitantes, el principal problema parecen ser los olores, mientras que, en Madrid, por ejemplo, el primer problema parecen ser los humos. En cuanto a regiones, los ruidos parecen ser el principal problema en el Noroeste, Levante, Centro, Andalucía Oriental y Occidental y Canarias, mientras que los humos lo son en el Norte, Nordeste y Baleares y los olores lo son en Castilla y León. Por clase social, todos parecen coincidir también en que el ruido es el principal problema, pero, mientras las clases alta y media conceden el segundo lugar a los humos y la baja a los olores, la clase alta pone en tercer lugar las obras de las calles, la media los olores y la baja los humos.

La mayoría de los entrevistados parecen creer que el Estado no se preocupa bastante de los problemas del Medio Ambiente (52 por ciento frente a 38 por ciento que creen

que sí se preocupa). Sólo en los municipios de menos de 2.000 habitantes y en la región Centro y Andalucía Oriental y Occidental, la proporción de los que creen que el Estado se preocupa lo suficiente es superior a los que no lo creen así. Por otra parte, se puede observar que la crítica es mucho mayor en las clases altas y mínima en las bajas.

Algo parecido sucede por lo que respecta a los Ayuntamientos. Mientras un 58 por ciento de los entrevistados creen que su Ayuntamiento no se preocupa bastante de los problemas del Medio Ambiente, un 36 por ciento piensa que sí lo hace. Las mismas excepciones señaladas antes serían válidas también en este caso.

Finalmente, por lo que respecta a las soluciones que podrían adoptarse frente al problema de si se debe conceder prioridad al desarrollo de las ciudades o, por el contrario, se debe atender más a la conservación de las zonas histórico-artísticas, un 58 por ciento de los entrevistados manifiestan su deseo de que se haga compatible el desarrollo urbano con la conservación de las zonas histórico-artísticas, pero, mientras un 35 por ciento pide que se respeten totalmente las zonas histórico-artísticas, sólo un 4 por ciento estaría dispuesto a sacrificar estas zonas en favor del desarrollo urbano. En general, el respeto por las zonas histórico-artísticas es menor cuanto mayor es el tamaño del municipio. En Madrid, por ejemplo, las proporciones son 29 por ciento frente a 66 por ciento, mientras en Barcelona son de 40 por ciento frente a 53 por ciento. Por otra parte, el respeto por las zonas histórico-artísticas es mayor en Levante, en Andalucía Oriental y, sobre todo, en Canarias (55 por ciento frente a 42 por ciento).

Valgan los datos anteriores como una primera muestra de las posibles líneas de actuación de la Administración en materia de medio ambiente, a saber, la consulta directa a los ciudadanos respecto a sus opiniones en estos asuntos. Si en todo es

preciso que la Administración establezca los canales para que los ciudadanos puedan participar en la detección de problemas y en la búsqueda de soluciones, en un campo como este del medio ambiente, que a todos nos afecta por igual, es lógico que la Administración se preocupe por establecer unos canales más amplios y más eficaces de participación.

Esta es la razón que ha movido al Ministerio de la Vivienda a solicitar la creación de un Comité Interministerial de Medio Ambiente en el que se encuentren representados todos los Departamentos Ministeriales que, de una u otra forma, tengan alguna conexión con los problemas ambientales. Aunque es difícil establecer en

estos momentos cuál será el resultado de esta decisión, parece muy probable que el Gobierno haga caso de esta solicitud y establezca una tan necesaria Comisión Interministerial, que coordine los trabajos hasta ahora aislados y limitados de cada Departamento Ministerial en aspectos sectoriales de la problemática ambiental. En todo caso, en los próximos meses veremos probablemente adoptar unos programas y líneas concretas de acción por parte de la Administración pública con el fin de conocer, evaluar y actuar sobre los diversos problemas que el desarrollo económico y, muy concretamente, el desarrollo urbano e industrial, están originando en el medio ambiente de nuestro país.

