

# Conflicto social y política ambiental en España

## La política de residuos peligrosos

MANUEL JIMÉNEZ\*

### RESUMEN

Los grupos ecologistas han ganado visibilidad política progresivamente en España gracias, sobre todo, a sus estrategias de conflicto social. En los últimos años han merecido una mayor participación en el proceso de toma de decisiones en la política medioambiental. En este artículo se toma el caso de la política de gestión de residuos peligrosos como ilustración de este proceso de incorporación de las organizaciones de defensa medioambiental al proceso político. Se utilizan tres tipos analíticos para categorizar la relación de los ecologistas con el Estado: una respuesta "reactiva", una "sectorial" y una "integrada".

dado paso, de manera gradual y con importantes oscilaciones, a estrategias basadas en la negociación y la búsqueda de soluciones de consenso. Esta evolución coincide con un giro en el discurso dominante entre las autoridades, que progresivamente incorpora el lenguaje del desarrollo sostenible como concepto central de la política ambiental.

Este trabajo se centra en los cambios en la orientación de la política ambiental en España, principalmente en lo concerniente a la inclusión de grupos ecologistas en el proceso de toma de decisiones. En el primer apartado se considera la naturaleza de la participación ecologista en tres etapas (o paradigmas) en las que, con fines analíticos, se puede dividir el desarrollo de la política ambiental. A partir de este marco analítico, en el segundo apartado se describe brevemente la evolución de la política ambiental en España. En el último apartado se discute el papel de las organizaciones ecologistas en el proceso de cambio de la política ambiental, utilizando como caso de estudio la política de residuos peligrosos.

### 1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa las cuestiones ambientales no han hecho sino ganar espacio y relevancia en la agenda política de nuestro país. En no pocas ocasiones, las organizaciones ecologistas, habitualmente mediante estrategias de protesta social, han desempeñado un papel crucial en la incorporación de criterios ambientales en el proceso de toma de decisiones. En el ámbito local han conseguido reconducir la oposición ciudadana a determinados proyectos de infraestructuras hacia debates más amplios relativos a los contenidos de las políticas, propiciando, en algunos casos, niveles inusitados de participación ciudadana en la política local. En el ámbito estatal, el rechazo tradicional de las autoridades a la participación ecologista ha

### 2. PARADIGMAS DE POLÍTICA AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES ECOLOGISTAS

A efectos analíticos, la evolución de la política ambiental puede dividirse en tres etapas de acuerdo con el tipo de respuesta del Estado a los problemas del medio ambiente. Cada una de estas respuestas puede considerarse como inserta en un paradigma, o conjunto específico de creencias que definen (o no) el medio ambiente como problema

\* Profesor Visitante del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla (mjimenez@upo.es).

político, identificando los objetivos a alcanzar e influyendo en los medios para su consecución, tales como la configuración institucional y organizativa del proceso de toma de decisiones, o la utilización de un determinado conjunto de instrumentos de política pública (Hall 1993: 279).

El conjunto de creencias que orienta las consideraciones ambientales de la política pública en cada etapa incorpora asimismo presupuestos relativos a la conveniencia y utilidad de la participación ecologista, que quedan reflejados en la configuración institucional y organizativa de la política ambiental. En este sentido, la política ambiental puede ser examinada a partir del conjunto de recursos e incentivos que ofrece para la participación ecologista. En algunos casos, dicha participación puede ser considerada indeseable. Esto puede llevar a los responsables políticos a percibir la presión ecologista como un obstáculo para la consecución de sus objetivos; y, consecuentemente, a cuestionar, por ejemplo, su legitimidad, el fundamento científico de sus posicionamientos o la viabilidad política de sus propuestas. De esta manera, adoptarán una estrategia de exclusión, bloqueando su acceso a los canales de participación de los ciudadanos previstos en los ordenamientos jurídico-administrativos de los sistemas democráticos y/o recurriendo a medidas represivas (acciones judiciales y policiales). En el extremo opuesto, la presión ecologista puede considerarse como una aportación deseable y un instrumento para la mejor consecución de los objetivos ambientales. En este contexto, frente a la estrategia represora del supuesto anterior, los actores estatales responsables de la política se inclinarán por una estrategia "facilitadora", incorporando a los ecologistas, y a otros actores proambientales, al proceso decisorio a través de los mecanismos de participación pública ya existentes, así como estableciendo nuevos instrumentos específicos diseñados para fomentar la participación.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de la política ambiental está asociado a cambios en las oportunidades políticas para el acceso a los procesos de toma de decisiones de los grupos ecologistas, a la naturaleza de sus interacciones con los actores estatales, así como a su influencia potencial en las políticas relacionadas con el medio ambiente. En el cuadro 1 se sintetizan los rasgos principales de la participación ecologista en tres etapas o paradigmas de la política ambiental.

La primera etapa, la fase de la respuesta reactiva, resume una situación en la que el medio ambiente no figura en la agenda del Estado, aunque sí puede estar presente en la opinión pública,

y en la que no existe un conjunto comprensivo de actuaciones públicas en esta materia. Esta etapa podría corresponder a la situación predominante en los países industrializados hasta la progresiva incorporación del medio ambiente en la agenda política en la década de los setenta. El medio natural es considerado en términos de su utilidad al sistema económico. La intervención estatal se manifiesta en forma de medidas higiénico-sanitarias en aquellas zonas donde los impactos negativos de la producción económica se evidencian en forma de accidentes o emergencias ambientales. El nexo causal entre la naturaleza de la producción económica y estos "accidentes" no se identifica de manera nítida, como tampoco se traza claramente su vinculación última con decisiones tomadas en otros ámbitos de políticas públicas. Los "desastres ecológicos" son considerados como fatalidades imprevisibles o como riesgos inherentes al funcionamiento del sistema de producción, superables mediante el progreso técnico. Es decir, la solución a los efectos ambientales negativos del modelo de producción, cuando se reconocen, se vinculan a la propia capacidad del sistema económico para innovar y reducirlos (Baker *et al.* 1997).

En esta primera etapa, la política ambiental se circunscribe a la regulación de los límites de emisión de las principales sustancias contaminantes o la introducción de planes especiales de control de emisiones en zonas de gran concentración industrial mediante la instalación de chimeneas, siguiendo estrategias de dilución en el medio y de desplazamiento de la contaminación a otras zonas. Estas medidas son llevadas a cabo por departamentos insertos en los organigramas de distintos ministerios sectoriales (industria, sanidad, agricultura) que suelen subordinar el criterio ambiental a los respectivos intereses sectoriales.

La no-respuesta a los problemas ambientales implica igualmente el rechazo de las demandas de los (incipientes) movimientos ecologistas. La ausencia de legislación básica en la que se defina el medio ambiente como un bien colectivo impide, en muchos casos, el reconocimiento de la legitimidad expresa de las organizaciones para acceder a los canales institucionales de participación ciudadana. En estas circunstancias, podemos esperar que el acceso de los grupos ecologistas al espacio político (o "arena") sea puntual y localizado en las fases finales de la política pública, cuando resulta más probable que se hagan visibles las consecuencias negativas para el medio ambiente y, según que casos, que surja el rechazo ciudadano. Las oportunidades de los ecologistas para influir en las decisiones con consecuencias ambientales son escasas y dependen,

CUADRO 1

**EVOLUCIÓN DE LA RESPUESTA DEL ESTADO A LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LA PARTICIPACIÓN ECOLOGISTA**

Participación ecologista	Estructura de oportunidades			Interacción ecologistas-Estado			Paradigma de política ambiental
	Legitimidad/ estatus	Nivel de acceso	Estrategia ecologistas	Estrategia Estado	Tipo de interacción	Nivel de influencia	
Enfoque dominante entre elites estatales							
Rechazada	No reconocido	Limitado	Socialización conflictos	Exclusión/ represión	Confrontación	Limitada/ puntual	Reactiva (no-respuesta)
Legitimada (formalmente)	Parcialmente reconocido	Periférico	Socialización/ estrategias de cambio institucional	Institucionalización en "arenas" periféricas	Confrontación/ negociación puntual	Medio (cambio marginal en la política)	Sectorial
Instrumental (sustantiva)	Reconocido	Central	Propuestas de política/ implementación	Inclusión creciente en proceso de toma de decisiones	Consenso creciente sobre objetivos básicos	Amplio (cambio en paradigma)	Integrado (hacia el desarrollo sostenible)

Fuente: Elaboración propia.

en gran parte, de su capacidad para movilizar la opinión pública en torno a los casos más críticos. El conflicto y la represión serían las pautas predominantes en su interacción con los actores estatales. Cabe esperar que, en esta etapa, el movimiento ecologista tenga una estructura organizativa caracterizada por el predominio de grupos locales informales y escasamente coordinados.

En los años setenta, factores como la mayor visibilidad de la degradación ambiental, la experiencia del fracaso de las estrategias de dilución en el medio, el avance científico o la extensión social de la preocupación ambiental, condujeron a la progresiva incorporación del medio ambiente en la agenda política de los principales países industrializados. En relación con el marco analítico propuesto en torno a estos años se verifica el paso a una segunda etapa en el desarrollo de la política ambiental. Esta etapa se caracteriza por el reconocimiento del nexo causal entre la degradación ambiental y el modelo de producción y consumo. Los problemas ambientales pasan a ser considerados como efectos perversos o externalidades de la actividad económica, cuyo remedio se concibe en el marco de un *trade-off* (o juego de suma-cero) entre la protección ambiental y el crecimiento económico (Weale 1992). El discurso dominante establece el desarrollo económico como requisito previo a la protección ambiental; visión que se hace más explícita en el caso de países en desarrollo o inmersos en procesos de rápido desarrollo económico (Baker *et al.* 1997). En esta etapa, la respuesta a los problemas ambientales se orienta a mitigar esas externalidades del sistema productivo mediante una aproximación tradicional de política sectorial, sin que ello suponga el abandono de la prioridad de los objetivos de crecimiento económico (Jänicke 1996).

De esta manera, la incorporación del medio ambiente en la agenda política no implica ninguna innovación en la estructura administrativa compartimentada, cerrada, centralizada y tecnocrática del Estado, sino simplemente la configuración de una nueva área de política pública (Paehlke 1990). Al frente de la responsabilidad ambiental se sitúan organismos de alto rango administrativo (Ministerios o Secretarías de Estado), pero con poderes limitados para coordinar las actuaciones del resto de departamentos sectoriales (quienes retienen aún competencias en materia ambiental) y con poca autonomía política para influir en los contenidos del resto de las políticas con implicaciones ambientales. La solución a los problemas ambientales se persigue fundamentalmente mediante la extensión de

la regulación (legislación estableciendo límites o estándares relativos a distintos medios y sus correspondientes sanciones) en combinación con planes de gestión para determinados problemas, como el abastecimiento de agua, la contaminación de suelos, etc. (Weale 1992). Estos planes se orientan a satisfacer demandas crecientes (de agua, de medidas para descontaminar, etc.) más que a dirigir los procesos de producción hacia modelos ecológicamente sostenibles. En el caso de la contaminación de origen industrial, por ejemplo, se generalizan las soluciones de "final de tubería" y la gestión de los residuos resultantes.

En cuanto a la concepción de la participación ecologista, la incorporación del medio ambiente en la agenda política conlleva el reconocimiento expreso de su legitimidad. En los mejores casos, este reconocimiento puede quedar plasmado en leyes generales de medio ambiente o, en su defecto, incorporarse progresivamente en las distintas legislaciones sectoriales. Paralelamente, la institucionalización de espacios de toma de decisiones relativas a cuestiones ambientales aumenta las oportunidades para la presión política a través de mecanismos institucionales, y para la participación en el proceso político de elaboración de la política desde sus etapas iniciales. No obstante, la naturaleza de la interacción entre las organizaciones ecologistas y las autoridades ambientales variará según la naturaleza de la problemática ambiental.

En algunas ocasiones, los departamentos ambientales, en confluencia con grupos ecologistas, pueden tratar de influir en los procesos en estas esferas de decisión, mientras que en otras ocasiones no intervendrán ante políticas agresivas con el medio ambiente o incluso manifestarán su apoyo a las decisiones de estos departamentos. Aun en aquellos casos en los que los departamentos ambientales ostentan amplias competencias y ocupan posiciones centrales en la toma de decisiones, el acceso y la influencia de las organizaciones ecologistas dependerá de la autonomía política de tales departamentos (el apoyo que reciban de la presidencia del Gobierno) para llevar a cabo sus medidas cuando se enfrentan a la oposición de otros departamentos sectoriales (agricultura, industria, infraestructuras, etcétera). En este contexto, la institucionalización del acceso a los procesos de toma de decisiones resulta difícil y fluctuante en el tiempo. La experiencia de los órganos asesores de medio ambiente en España ilustra esta situación, caracterizada por su escasa relevancia política y pautas irregulares de funcionamiento, así como por el predominio de actores institucionales. En esta etapa, las organizaciones eco-

logistas, y especialmente aquellas que se ocupan de políticas clave (energía, transporte, etc.), consideran estos foros como una forma de legitimar la política, más que como un canal a través del cual promover de manera efectiva sus propuestas.

En suma, la etapa sectorial de la política ambiental implica el reconocimiento de las organizaciones ecologistas como interlocutores legítimos del interés ambiental y su acceso a canales institucionalizados de participación. Sin embargo, estos canales de participación son con frecuencia concebidos, o utilizados en la práctica, como medio para restringir la participación de las organizaciones ecologistas a la periferia del proceso de toma de decisiones (por ejemplo, mediante trámites de información pública o consejos asesores poco eficaces para trasladar sus demandas). En este contexto, las pautas de interacción entre ecologistas y autoridades oscilarán entre el conflicto y la colaboración, dependiendo del problema en cuestión y la necesidad de legitimación de las autoridades. Su influencia descansa en su capacidad para socializar y politizar estas decisiones, normalmente mediante la generación y gestión de la movilización social. A grandes rasgos, podemos esperar en esta etapa un movimiento ecologista con una base organizativa consolidada y recursos suficientes (parte de ellos emanados directamente del Estado) para presionar en distintas fases del proceso de elaboración y toma de decisiones y en distintos niveles administrativos, llevar a cabo campañas coordinadas de ámbito supralocal y elaborar propuestas alternativas en colaboración con expertos.

Desde finales de los ochenta se hizo patente que las estrategias de tipo sectorial dejaban muchos problemas ambientales sin resolver o incluso que los empeoraban (Weale 1992: 23). La necesidad de buscar una estrategia alternativa y el avance progresivo de la idea de que, a medio plazo, la protección ambiental es una condición, más que un impedimento, para el desarrollo económico, marcó el inicio de la última etapa en las que se ha dividido la evolución de la política ambiental. El enfoque sectorial se sustituye por la gestión integrada del medio ambiente, que supone la concepción de la política ambiental como una política horizontal en el marco del progresivo "enverdecimiento" de las políticas sectoriales.

La promoción de las condiciones para llevar a cabo la ecologización de la administración implica la reorganización de las instituciones para el planeamiento ambiental integral: las autoridades ambientales ganan competencias y autonomía, al

mismo tiempo que los departamentos sectoriales incluyen el criterio ambiental entre los principios rectores de sus políticas, teniendo el desarrollo sostenible como su objetivo final. Este nuevo paradigma (la propia amplitud del concepto de sostenibilidad que fija como objetivo último) establece un marco discursivo amplio, que propicia el diálogo entre actores, así como también planteamientos hasta ahora considerados incompatibles.

Las medidas de carácter regulativo se complementan con un abanico más amplio de instrumentos de mercado y financieros y/o nuevos instrumentos, como los acuerdos voluntarios o la creación de foros de deliberación. La participación se concibe como un objetivo más de la política ambiental, no sólo como mecanismo de legitimación sino también como un instrumento para mejorar la eficacia de la propia política. El acceso a la información ambiental y a los tribunales, así como al proceso de toma de decisiones es promovido por el Estado. En esta última etapa, el reconocimiento de las organizaciones ecologistas se extiende a nuevas áreas de toma de decisión (mediante la institucionalización de consejos asesores en áreas como la política energética, la agricultura, o también, por ejemplo, de grupos de expertos sobre temas específicos) en las que ganan control e influencia sobre sus contenidos.

Resumiendo, en esta sección se ha descrito en términos generales la evolución de las respuestas del Estado a los problemas ambientales, prestando especial atención a la evolución de su interacción con los grupos ecologistas. Más concretamente, la apertura gradual del proceso de toma de decisiones a los ecologistas, así como a otros grupos de interés y a los ciudadanos en general, puede considerarse como un elemento que permite distinguir la evolución de la política ambiental según se aproxima al paradigma de la sostenibilidad. A partir de este marco analítico, en las dos secciones siguientes abordamos la evolución de la política ambiental en España y, de manera específica, el papel que en dicho proceso han representado las organizaciones ecologistas.

### 3. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN ESPAÑA

La particularidad del caso español en el análisis del desarrollo de la política ambiental estriba en su retraso en el contexto de la Unión Europea. En 1992, cuando la política comunitaria iniciaba sus

pasos hacia un enfoque integrado (con la implementación del V Programa de Acción sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible), en España el proceso de institucionalización del medio ambiente como un área (sectorial) de intervención estatal estaba aún inconcluso.

A mediados de los ochenta, y después de la elaboración de numerosos borradores por parte del Departamento de Medio Ambiente (entonces, una pequeña sección dentro del Ministerio de Obras Públicas), el Gobierno socialista abandonó definitivamente la intención de aprobar una ley general del medio ambiente. De esta manera, se satisfizo la posición del Ministerio de Economía, el cual había señalado las consecuencias negativas para el desarrollo económico de tal ley<sup>1</sup>. Pese a todo, la progresiva incorporación de la legislación comunitaria en materia ambiental vendría a significar un notable progreso. Un conjunto nuevo de normas relativas al agua (1985), a las costas (1988), los residuos industriales (1986), la evaluación de impacto ambiental (EIA) (1986) y la protección de espacios naturales (1989) supusieron en la mayor parte de las materias la primera normativa de carácter ambiental. A pesar de este esfuerzo legislativo, su transposición, y más significativamente su aplicación práctica y su implementación, resultaban deficientes (Pridham 1994; Font 1996; Aguilar 1997).

En muchas ocasiones, la transposición de los estándares comunitarios a la legislación española no conllevaba su cumplimiento, siendo relativamente frecuente, por ejemplo, la práctica de negociar a la baja los límites de emisiones en acuerdos bilaterales entre responsables estatales y determinadas industrias contaminantes, o la omisión del trámite de la declaración de impacto ambiental en el procedimiento de autorización de proyectos de infraestructuras públicas. El déficit en la aplicación práctica se manifestaba igualmente en la escasez de recursos de las autoridades ambientales para desempeñar sus funciones, en su limitado peso político para imponer la aplicación de la normativa ambiental en la actuación de otros departamentos, o en la escasa capacidad para involucrar a los distintos actores afectados por su política (tanto de la propia Administración como privados).

El déficit de aplicación práctica tenía su origen último en la imagen dominante entre los acto-

<sup>1</sup> La complejidad añadida por el proceso de descentralización territorial, así como la incorporación de las directivas ambientales comunitarias, justificaron también esta decisión.

res estatales de que las medidas ambientales implicaban una barrera al crecimiento económico. De acuerdo con esta visión, los criterios ambientales europeos no podían ser transpuestos a un contexto como el español de inferior desarrollo económico, en el que, por ejemplo, las infraestructuras básicas de comunicaciones estaban por construirse, o los políticos (y los ciudadanos) eran muy sensibles a las amenazas de cierre de instalaciones industriales y su incidencia potencial sobre el empleo. La idea del crecimiento económico como requisito para la protección ambiental orientaba la posición del Estado español en las negociaciones comunitarias sobre las medidas ambientales (Weale *et al.* 2000). La falta de prioridad del medio ambiente en la agenda gubernamental y el carácter reactivo de la respuesta estatal a los problemas ambientales quedaban también reflejados en la ausencia de un plan nacional de medio ambiente (o documento programático equiparable) que estableciera objetivos globales para la intervención pública a medio plazo.

Además de medidas regulativas, muchas de las leyes sectoriales también promovían la reducción de la contaminación y el uso racional de los recursos naturales mediante la planificación. Los planes sectoriales, sin embargo, sufrían continuas dilaciones en su formulación y, una vez aprobados, subordinaban los criterios ambientales a los intereses productivistas (al orientarse a gestionar la satisfacción de una demanda creciente de recursos naturales no renovables). Aquellos planes en los que el medio ambiente adquiriría alguna relevancia durante el proceso de discusión (como fue el caso del Plan Hidrológico Nacional, los planes de gestión de residuos, o los de ordenación de recursos naturales de los espacios protegidos) resultaban extremadamente difíciles de elaborar o poner en práctica. En 1992, el entonces Director General de Calidad Ambiental, Domingo Jiménez Beltrán, definió la situación de la política ambiental como una *"en la que, en la práctica, más que integrar los aspectos ambientales en otras políticas, se está produciendo un condicionamiento de los proyectos, programas y planteamientos ambientales por las otras políticas"* (Ministerio de Medio Ambiente 1992: 2).

En suma, durante la década pasada la política ambiental española ofrece un panorama que combina elementos definitorios de la etapa reactiva y actuaciones de tipo sectorial. Desde mediados de los noventa, no obstante, también encontramos síntomas de cambio en la respuesta a los problemas ambientales. Estos síntomas se manifiestan en el modo en el que el medio ambiente

es definido como objeto de actuación estatal, así como en modificaciones en la configuración institucional y organizativa del proceso político, o en la utilización de nuevos instrumentos de política ambiental.

El concepto de sostenibilidad se estableció como eje central en el discurso que envolvió la política ambiental del Gobierno socialista de 1993. Después de reconocer la ausencia de directrices claras en la política ambiental, el ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente anunció su decisión de elaborar un Plan Nacional de Medio Ambiente. Aunque este plan nunca vio la luz, las líneas básicas de actuación anunciadas en la última legislatura socialista supusieron un avance considerable en la política ambiental. A partir de este momento, el concepto de desarrollo sostenible se generalizó en los documentos programáticos de algunas políticas sectoriales, como la agrícola, de turismo, de energía o industrial<sup>2</sup>. La mayor relevancia de las políticas ambientales en la nueva etapa del Partido Socialista en el poder (a partir de 2004, tras dos legislaturas con mayoría parlamentaria del Partido Popular [PP]) confirmaría el (intermitente) avance en esta dirección.

En la esfera institucional, este cambio en el enfoque de la política se refleja en la conclusión formal del proceso de institucionalización del organismo ambiental estatal (con la creación de la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente y Vivienda en 1993 y el Ministerio en 1996), así como en el avance en los esfuerzos de coordinación interministerial e interterritorial, y en la promoción de la participación de intereses económicos y sociales en la elaboración y toma de decisiones. Estos cambios también se reflejan en las herramientas de política ambiental (mayores esfuerzos en la implementación de medidas regulativas, aumento de los incentivos financieros), así como en la puesta en marcha de nuevos instrumentos de mercado, la promoción de acuerdos voluntarios y pactos con el sector industrial o en la articulación de instrumentos de participación pública.

A partir de esta breve descripción de la evolución de la política ambiental en España, en el siguiente apartado se examina el papel que han desempeñado las organizaciones ecologistas

<sup>2</sup> En 1995, por ejemplo, el *Libro Blanco de la Industria*, tras haber sido discutido por representantes de los distintos intereses sociales y económicos, incorporó por primera vez el desarrollo sostenible como idea central en la estrategia industrial (Quercus, mayo 1995, pág. 48).

como promotoras del cambio en las respuestas del Estado a los problemas ambientales. El análisis se centra en el caso de la política de residuos peligrosos, aunque su evolución puede ser considerada similar a la experimentada en otras materias ambientales.

#### 4. PARTICIPACIÓN ECOLOGISTA Y CAMBIOS (Y CONTINUIDADES) EN LA POLÍTICA DE RESIDUOS PELIGROSOS

En la política de residuos peligrosos de las dos últimas décadas en España podemos encontrar elementos de los tres paradigmas de política ambiental descritos anteriormente. La fase de la respuesta reactiva predominó hasta comienzos de los ochenta, cuando el problema de los residuos industriales no era objeto aún de una respuesta sistemática y concreta por parte del Estado. La dilución en el medio ambiente, normalmente transfiriendo la polución al suelo o a las aguas, era la práctica habitual (sobre todo, a través de vertidos directos o vertederos ilegales sin condiciones de seguridad suficientes). Sólo las grandes instalaciones industriales utilizaban soluciones de "final de tubería" o contaban con permisos para incinerar o verter directamente en los ríos y mares. La débil aplicación de las medidas coercitivas existentes (cobro del canon por vertido o imposición de sanciones) no incentivaba la modificación de procesos y prácticas productivas.

Aunque la problemática de los residuos permanece en el tiempo, especialmente en lo relativo al control de residuos y la aplicación de las sanciones, el contexto de la política cambió significativamente en los años noventa, cuando los residuos industriales comenzaron a definirse como problema sobre el que actuar, siendo incorporado en la agenda de política ambiental. La respuesta estatal se inició con la implementación de medidas de corrección de emisiones y vertidos en los principales focos industriales, en los que la visibilidad de la degradación ambiental hace más patente el fallo de la estrategia de dilución en el medio. En este punto resultó crítica la continua labor de denuncia de los vertidos ilegales, niveles de contaminación y condiciones de seguridad ambiental por parte de las organizaciones ecologistas. Esta presión no se ejerció solamente sobre las autoridades ambientales, sino también sobre la imagen de los contaminadores, forzando a ambos a negociar medidas

correctivas<sup>3</sup>. La creación en 1984 de la sección española de Greenpeace contribuyó de manera crucial a la mayor atención (y el *expertise*) del movimiento ecologista en esta materia. Las campañas de Greenpeace y otras organizaciones ecologistas en contra de contaminadores emblemáticos, por un lado, y las primeras sentencias sobre delitos ecológicos por contaminación y vertidos, por otro, aumentaron la atención de los medios de comunicación y confirieron relevancia a los temas de contaminación industrial. No obstante, aunque las organizaciones ecologistas establecieron alianzas con grupos de afectados (pescadores, residentes, etc.), estas campañas, y la atención pública, permanecieron habitualmente aún restringidas al ámbito local.

Las medidas correctivas implicaron la generalización de soluciones de "final de tubería", al mismo tiempo que se tomaba conciencia de la necesidad de aplicar medidas de gestión para racionalizar, coordinar y depositar en condiciones de seguridad las cantidades crecientes de residuos industriales. La elaboración del primer Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos en 1989 supuso la adopción de un enfoque sectorial en la materia. Con su aprobación, el Estado español cumplió, con dos años de retraso, las obligaciones en materia de política ambiental comunitaria. Junto a la presión de la UE<sup>4</sup>, la urgencia de la realización del plan aumentó con el acuerdo de la Convención de Londres de prohibir la incineración en alta mar a partir de 1995 (y reducirla significativamente desde 1991), y la necesidad de encontrar una solución dentro del territorio español (requisito derivado de la incorporación de la UE a la Convención de Basilea<sup>5</sup>).

Desde entonces se han aprobado dos planes nacionales, ambos durante la anterior etapa

<sup>3</sup> El Plan Corrector de Vertidos de la Bahía de Algeciras en 1989 ilustra este tipo de procesos en los que la continua labor de denuncia de los grupos locales fuerza la elaboración de medidas correctivas.

<sup>4</sup> Previsto en la Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos de 1986, que incorpora la directiva 78/319 sobre esta materia. No obstante, la transposición efectiva no se produce hasta 1988, con la aprobación de las normas para su aplicación (Real Decreto 833/1988, de 20 de julio).

<sup>5</sup> Este acuerdo internacional responde, al menos en parte, a una campaña internacional lanzada por Greenpeace en 1985, en la que participaron grupos ecologistas españoles (como ARCA en Cantabria), tras la autorización del Gobierno español para incinerar en alta mar residuos de la industria petroquímica. Igualmente, grupos ecologistas onubenses se opusieron a los vertidos contaminantes en aguas del Golfo de Cádiz.

socialista en el poder. El primer plan nacional inicialmente cubría el período 1989-1993. Sin embargo, no fue implementado en su totalidad y, tras descartar varias propuestas de revisión, fue reemplazado por un nuevo plan en 1995, que teóricamente estaría vigente hasta el año 2000<sup>6</sup>. El análisis de algunos de los elementos esenciales de ambos planes refleja el cambio en la orientación de la respuesta del Estado, desde un enfoque sectorial, basado en la provisión de infraestructuras de tratamiento para una cantidad reciente de residuos, hacia un enfoque de naturaleza integrada, basado en el principio de la prevención (reducción de la producción de residuos) mediante la promoción de cambios en los procesos productivos. El cuadro 2 sintetiza la evolución de la orientación de la política de residuos en los diferentes planes aprobados hasta el momento, así como en la revisión del primer plan realizada en 1993. También se resume el papel de las organizaciones ecologistas en su elaboración.

La oposición del movimiento ecologista al primer plan se fundamentó en la falta de participación en el proceso de su elaboración y la escasa prioridad dada a los objetivos de modificación de los procesos productivos<sup>7</sup>. Aunque este plan establecía el objetivo de reducir en un 15 por cien la generación de residuos, en la práctica las medidas preventivas resultaron marginadas, como indica la prioridad de las inversiones públicas en la promoción de proyectos de infraestructuras y servicios de gestión (Santamaría 1996: 371). De esta manera, el mayor énfasis se puso en el tratamiento de los residuos, promoviendo infraestructuras que aseguraran la capacidad de gestión suficiente para todo el territorio como requisito para aumentar el control en la generación de residuos. Este objetivo preveía la construcción bajo iniciativa pública de al menos diez instalaciones (incluyendo varias incineradoras, plantas de tratamiento físico y vertederos) a los que se sumarían otros proyectos de iniciativa privada.

<sup>6</sup> La elaboración del Segundo Plan Nacional de Residuos Peligrosos no consiguió ver la luz en la última legislatura del PP. El Ministerio de Medio Ambiente ha presentado recientemente (febrero 2007) el borrador de un nuevo plan para el período 2007-2015, en el marco de un Plan Nacional Integrado de Residuos.

<sup>7</sup> Las organizaciones ecologistas también cuestionaban la validez del inventario de residuos utilizado por la Administración, demandando el acceso público al mismo, así como la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Química independiente, con poderes normativos y sancionadores para controlar la producción y gestión de los residuos industriales (Aedenat 1990; CODA 1995).

CUADRO 2

**EVOLUCIÓN DE LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS PELIGROSOS EN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL**

	<i>Primer Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos (1989-1993)</i>	<i>1992/93 Revisión del primer Plan Nacional (1994-1998)</i>	<i>Segundo Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000)</i>
Estimación de la producción de residuos tóxicos y peligrosos (miles de toneladas por año)	1,7	2,0	3,6
Objetivo de reducción	15%	15-25%	40%
Estimación presupuesto para infraestructuras de gestión (% del total presupuestado)	36%	38,5%	16,5%
Consideración de la incineración	Crítica (se propone la construcción de cuatro instalaciones con capacidad para quemar 100.000 tn/año)	Crítica (se proponen cuatro plantas integrales, una de iniciativa estatal, para quemar 150.000 tn/año)	No incentivada (en términos de subvenciones). Se promueve la construcción de depósitos de seguridad
Participación ecologista en el proceso de elaboración	Proceso cerrado. Se ofrece información una vez elaborado y se pide colaboración en la construcción de las infraestructuras. No hay acceso a la información	Proceso de elaboración opaco. El borrador es distribuido en septiembre de 1993 para la realización de comentarios. No hay acceso a la información	La elaboración del borrador tiene en cuenta la posición ecologista. Se celebran diversos encuentros monográficos. Participación en la elaboración del borrador final a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA). La participación pública es mencionada de manera expresa en el Plan (articulada a través del CAMA). Compromiso de mejorar el acceso a la información

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el primer Plan Nacional de Gestión de Residuos Peligrosos se quedó en la práctica bastante lejos de los objetivos fijados<sup>8</sup>. Esto se debió a la falta de coordinación con las comunidades autónomas, los problemas de financiación, la falta de colaboración de los productores industriales y la oposición ciudadana. En relación con este último aspecto, al menos veinte proyectos, entre los que figuraban más de una decena de incineradoras, fueron descartados debido a la oposición local. Las organizaciones de la industria y las autoridades públicas consideraban la construcción de las infraestructuras como un prerrequisito para cumplir la legislación vigente y la posterior adopción de programas de medidas preventivas. Por su parte, los ecologistas demandaban una moratoria en la construcción de tales infraestructuras, cuyo número y naturaleza sólo estarían dispuestos a discutir tras la elaboración de un plan alternativo que reorientara radicalmente los procesos industriales hacia la producción limpia. Únicamente en este contexto se mostraban dispuestos a negociar la construcción de determinadas infraestructuras de tratamiento como solución transitoria y, en cualquier caso, descartando la incineración. Los grupos ecologistas también denunciaron la falta de acceso a la información y al proceso de toma de decisiones, frente al acceso privilegiado de los representantes del sector industrial. El fracaso del plan fue reconocido por las propias autoridades ambientales estatales hacia finales de 1993, cuando abandonaron el intento de realizar su revisión y decidieron sustituirlo por un nuevo plan en 1994 (aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 1995).

El proceso de elaboración del primer plan estuvo cerrado a la participación de los ecologistas y dominado por las autoridades ambientales estatales y el *lobby* de gestión ambiental (un nuevo sector industrial dedicado a la construcción de infraestructuras de tratamiento y gestión de residuos con un claro componente multinacional)<sup>9</sup>. La presión de las organizaciones ecologistas se centró inicialmente en la denuncia de infracciones (tanto en ámbitos estatales como internacionales), recurriendo en los casos más notorios a los tribunales. Estas actividades, exceptuando la actividad desarrollada por

<sup>8</sup> Salvo en el caso de infraestructuras de tratamiento físico-químico, las instalaciones previstas no llegaron a construirse en su totalidad.

<sup>9</sup> Fue probablemente la falta de habilidad (o posibilidades) de las autoridades ambientales para implicar en el proceso de elaboración del plan a los productores (la industria) y a los representantes de las comunidades autónomas lo que limitó desde el principio la capacidad para implementar el plan.

Greenpeace, no formaban parte de una campaña coordinada del movimiento ecologista.

A comienzos de los años noventa, gracias a un proceso de consolidación organizativa (Jiménez 2005), las organizaciones ecologistas fueron capaces de coordinar una campaña de ámbito estatal centrada en la plataforma de ciudadanos contra la incineración<sup>10</sup>. La generación simultánea de varias disputas locales sobre la misma cuestión les ofrecía una oportunidad para trascender el debate sobre la localización de las infraestructuras y, retando la propia definición de la política, proponer una concepción alternativa basada en los principios de la prevención y la reducción de residuos mediante la promoción de la producción limpia. Respaldados por grandes movilizaciones ciudadanas<sup>11</sup>, los ecologistas fueron capaces de activar una coalición alternativa de política (junto a partidos políticos, administraciones locales, sindicatos, asociaciones vecinales, expertos, etc.) muy activa no sólo en los tribunales y espacios relacionados con el procedimiento de autorización administrativa, sino también en sesiones plenarias de ayuntamientos, comisiones especiales de parlamentos autonómicos y mesas de conciliación y negociación.

Aunque los borradores de la revisión del primer plan en 1992 establecían como objetivo prioritario la reducción, en línea con la posición de las autoridades y el sector industrial, también enfatizaban la necesidad urgente de proveer una mínima capacidad de tratamiento de residuos, postergando los objetivos de reducción para cuando la coyuntura económica permitiera las inversiones requeridas para la reconversión de los procesos industriales. La principal prioridad se fijaba en la construcción de cuatro plantas integrales (incluyendo incineradoras). La incineración (de 120.000 toneladas/año) era considerada como una necesidad ambiental urgente para la viabilidad del sector industrial en España. Este discurso fue ampliamente difundido por las autoridades y representantes del *lobby* industrial como parte de una estrategia informativa que buscaba el

<sup>10</sup> Coordinada por Greenpeace y CODA (la principal coordinadora del movimiento ecologista), incluía, además de ecologistas, a sindicatos, asociaciones de vecinos y ayuntamientos. Al menos treinta proyectos de incineradoras de todo tipo de residuos han sido descartados debido a la oposición vecinal y ecologista (Red Estatal de Ciudadanos contra la Incineración 1992; Greenpeace 1995; CODA 1995).

<sup>11</sup> De hecho, el cambio de década está caracterizado por un pico en las protestas relativas a los residuos industriales, en un contexto de creciente movilización social a favor del medio ambiente (Jiménez 2005: 129).

consenso entre las distintas administraciones territoriales y los partidos políticos, e incluía como estrategias para reducir la oposición local una campaña muy agresiva de descrédito de las organizaciones ecologistas, o la posibilidad de recurrir a las declaraciones de "interés general" para superar la resistencia de muchas administraciones locales a la instalación de infraestructuras. Paradójicamente, esta labor informativa brindó la posibilidad a los ecologistas de formular públicamente su posición ante los borradores en elaboración, aunque sin que se llegaran a establecer mecanismos institucionales de participación (CC.OO. 1993). La revisión del plan no llegó a finalizarse, ya que en 1994 la nueva Secretaria de Estado para el Medio Ambiente, Cristina Narbona, decidió elaborar un nuevo plan para el período 1995-2000.

La redacción de este nuevo plan supuso una reorientación de la respuesta estatal hacia los parámetros del paradigma integrado de la política ambiental, de acuerdo con directrices comunitarias (y más concretamente con la nueva directiva 91/156). El énfasis previo en la gestión de los residuos fue reemplazado por la prioridad de la prevención y reducción en origen, estableciendo el objetivo de reducir un 40 por cien la producción de residuos peligrosos en el horizonte del año 2005. Al mismo tiempo se abandonó la estrategia de la promoción de infraestructuras de incineración de residuos industriales (sólo una incineradora de las previstas en el anterior plan siguió adelante). El nuevo plan implicó también un cambio en las pautas de interacción entre las autoridades ambientales y las organizaciones ecologistas. La estrategia anterior de enfrentamiento dio paso a pautas de negociación e inclusión de representantes del movimiento ecologista en procesos de toma de decisiones. El Consejo Asesor de Medio Ambiente fue creado explícitamente para permitir a las organizaciones ecologistas (y otros intereses sociales) participar en este y otros procesos similares de elaboración de políticas ambientales (Jiménez 2005).

**5. CONCLUSIONES: LA PARTICIPACIÓN ECOLOGISTA, ¿ESTRATEGIA PARA REDUCIR EL CONFLICTO O SÍNTOMA DE REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL?**

En este artículo se han subrayado algunos elementos relativos a la relación entre la participación de organizaciones ecologistas y la evolución de la política ambiental española.

En primer lugar se ha indicado que la naturaleza de su participación (las oportunidades para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones) ha cambiado según se ha modificado el paradigma de política que orienta la respuesta estatal a los problemas del medio ambiente. En este sentido, como refleja el caso de la política de residuos peligrosos, el cambio en la política ambiental hacia los parámetros de la sostenibilidad, al menos a nivel discursivo, ha estado acompañado de un incremento en la participación de los ecologistas (y, en general, de las posiciones proambientales).

En segundo lugar, la evolución de la política se ha vinculado con la capacidad creciente de las organizaciones ecologistas para desarrollar estrategias de presión mediante las que avanzar sus demandas. En un contexto adverso a los intereses ambientales, esta estrategia ha estado basada en la generación de conflicto. La contribución de las organizaciones ecologistas al desarrollo de la política ambiental ha sido destacada en muchos de los estudios sobre la política ambiental en los países del norte de Europa. Sin embargo, debido al retraso relativo de la política ambiental en España, el papel de la "europeización" de esta política como factor crucial del cambio ha ocupado la atención de los análisis del caso español. En este sentido, en este artículo se ha enfatizado que tal presión "europeizante" es reforzada por, y no puede ser entendida sin considerar, la actividad de las organizaciones ecologistas.

Finalmente se ha considerado la cuestión de hasta qué punto estos cambios en la política ambiental (ilustrados en la reorientación del plan de residuos peligrosos en 1995 o en el mayor acceso de las organizaciones ecologistas al proceso de toma de decisiones) han supuesto un cambio en el paradigma en el que se inserta esta política, esto es, modificando los presupuestos relativos a la solución al problema de los residuos, así como los relativos al papel de la participación de los ecologistas en la política ambiental.

La evolución de la política de residuos tras la aprobación del segundo plan en 1995 ofrece un balance que invita al escepticismo<sup>12</sup>. En lo con-

<sup>12</sup> Como parece deducirse de los problemas como el retraso en la aprobación de los planes de las comunidades autónomas (hacia el 2000 sólo cuatro comunidades los habían realizado), el incumplimiento de la directiva 91/156/CEE (que llevó a la Comisión a iniciar formalmente un procedimiento de incumplimiento contra España –y otros doce Estados– por no ajustarse al derecho comunitario en la materia) y el retraso (y las deficiencias) en la Ley de Residuos de 1998.

cerniente a los cambios en la forma dominante de entender la participación ecologista, su inclusión en diversos procesos de elaboración de políticas ambientales a mediados de los noventa (como el Plan Nacional de Residuos Peligrosos de 1995), no tuvo continuidad en el tiempo. Aunque la modificación del Código Penal y la transposición de la directiva europea sobre acceso a la información ambiental significaron un incremento en las oportunidades potenciales para la participación ecologista, el acceso al proceso de toma de decisiones se vio posteriormente reducido de manera sustancial. Durante las siguientes legislaturas, con el PP en el Gobierno, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, por ejemplo, no evolucionó hacia la forma institucionalizada de participación social, tal y como fue presentado en el momento de su creación en 1994. En aquel momento, las autoridades ambientales aceptaron una composición con mayoría ecologista (que las organizaciones ecologistas impusieron como condición para su integración). Sin embargo, la mayor parte de estas organizaciones pronto vio sus expectativas frustradas, ya que el Consejo Asesor no se ha convertido en la plataforma desde la que poder influir en la política ambiental. Esto condujo al progresivo abandono de las organizaciones ecologistas. Varias modificaciones posteriores en su composición (en 1997 y 2002) redujeron la presencia de representantes ecologistas a favor de representantes de la Administración y otros intereses económicos. En el caso de la política de residuos peligrosos, el borrador del Segundo Plan Nacional de Residuos Peligrosos, elaborado por el PP en 2002, no contó con la participación ecologista y de nuevo abría la puerta a la incineración.

Parece, pues, que la activación y el control de los espacios (o "arenas") de política ambiental depende aún de la capacidad de las organizaciones para generar conflicto, y que la imagen predominante de la participación de estas organizaciones está ligada a estrategias de legitimación, más que a una nueva orientación que considere la participación en el proceso de la política ambiental como una aportación necesaria en el proceso de planeamiento ambiental propio del paradigma integrado. No obstante, la nueva etapa socialista a partir de 2004 ha parecido abrir una nueva fase de impulso de la política ambiental hacia los parámetros de la sostenibilidad. En el caso de la política de residuos peligrosos, el nuevo borrador del Plan Nacional (2007-2015) vuelve aparentemente a las líneas de actuación que inspiraron la redacción el anterior plan socialista (Ministerio de Medio Ambiente 2007).

## BIBLIOGRAFÍA

AEDENAT (1990), *Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos: tímidos pasos para un largo camino*, documento presentado en Primeras Jornadas Ambientales organizadas por CODA.

AGUILAR, S. (1997), *El reto del medio ambiente*, Madrid, Alianza Editorial.

BAKER, S.; KOUSIS, M.; RICHARDSON, D. y S. YOUNG (1997), "Introduction: The theory and practice of sustainable development in EU perspective", en: BAKER et al. (eds.), *The Politics of Sustainable Development*, Londres, Routledge.

CCOO-DEPARTAMENTO CONFEDERAL DE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE (1993), *La problemática de los Residuos Tóxicos y Peligrosos*, Madrid, CC.OO.

CEOE (1994), *Observaciones a las líneas básicas del Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000)*, documento no publicado.

CODA (1995), *El Plan Nacional de Residuos Peligrosos*, documento no publicado.

FONT, N. (1996), *La europeización de la política ambiental en España. Un estudio de implementación de la Directiva de Impacto Ambiental*, tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

GREENPEACE (1995), *La "guerra sucia" de la incineración*, Informe de Investigación.

HALL, P. A. (1993) "Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policy-making in Britain", *Comparative Politics*, 26, 3: 275-296.

JÄNICKE, M. (1996), "The political system's capacity for environmental policy", en: JÄNICKE, M. y H. WEIDMER, *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building*, Berlín, Springer.

JIMÉNEZ, M. (2001), "Sustainable development and the participation of environmental NGOs in Spanish environmental policy: The case of industrial waste policy", en: EDER, K. y M. KOUSIS (eds), *Environmental Politics in Southern Europe: Actors, Institutions and Discourses in a Europeanizing Society*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

– (2005), *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1992), *Información de Medio Ambiente*, 11, Madrid.

– (2007), *Plan Nacional de Residuos Peligrosos (2007-2015) Revisión 28/11/06, Anexo II del Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR), 2007-2015* (disponible en [www.mma.es](http://www.mma.es)).

PAEHLKE, R. (1990), "Democracy and environmentalists: Opening a door to the administrative state", en: PAEHLKE, R. y T. TORGERSON, *Managing Leviathan*, Lewinston (Nueva Cork), Broadview Press.

PRIDHAM, G. (1994), "National environmental policy-making in the European framework: Spain, Greece and Italy in comparison", en BAKER, S.; MILTON, K. y S. YEARLY, *Protecting the Periphery*, Essex, Frank Cass.

PRIDHAM, G. y D. KOSTADAKOPOULOS (1997), "Sustainable development in Mediterranean Europe? Interactions between European national and sub-national levels", en: BAKER, S.; KOUSIS, M.; RICHARDSON, D. y S. YOUNG (eds.), *The Politics of Sustainable Development*, Londres, Routledge.

QUERCUS, mayo de 1995.

RED ESTATAL DE CIUDADANOS CONTRA LA INCINERACIÓN (1992), *Líneas básicas de una política alternativa de residuos*, documento no publicado.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (1996), *Administración pública y prevención ambiental: el régimen jurídico de la producción de residuos peligrosos*, Bilbao, IVAP.

SEMAV (1995), *Estrategia Nacional sobre Residuos Peligrosos*, Madrid, MOPTMA.

WEALE, A. (1992), *The New Politics of Pollution*, Manchester, Manchester University Press.

WEALE, A. et al. (2000), *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union*, Oxford: Oxford University Press.