

La creación del Ministerio de Medio Ambiente

Mercedes Montesinos del Valle

“Caminante no hay camino se hace camino al andar”

Antonio Machado

Juan Sebastián de Erice, jefe de la delegación española en la ONU y José M^a Areilza embajador de España en EE.UU. ocupan su escaño como miembros permanentes de la Asamblea General de la ONU.

Es imposible hablar de la creación del Ministerio de Medio Ambiente sin hacer previamente un poco de historia, nada más que una pincelada para situar el Reino de España en el contexto internacional y comunitario.

España ingresa en la ONU el 14 de diciembre de 1955, por votación del Consejo de Seguridad, y el 12 de junio de 1985 se firma el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), actual Unión Europea (UE), siendo su entrada efectiva el 1 de enero de 1986. El ser

Estado miembro de estas instituciones conlleva asumir los compromisos que se derivan de su pertenencia a ambos organismos.

En Europa, durante la primera mitad del siglo XX, tuvieron lugar dos grandes guerras que asolaron el continente, y como consecuencia de las mismas, los gobernantes de los diferentes países se encontraron con ciudades destrozadas, familias desestructuradas, llegando incluso a faltar dos generaciones, y con falta de recursos económicos, por lo que tuvieron que empezar por reconstruir las ciudades, estabilizar la población y crear puestos de trabajo. Es por ello que hay que considerar el binomio “boom industrial versus medio ambiente”.

No es hasta el Tratado de Maastricht (1993), cuando el ámbito medioambiental se convirtió en un ámbito político oficial de la Unión Europea, se introdujo el procedimiento de co-decisión y la votación por mayoría cualificada pasó a ser la norma general en el Consejo. Habría que esperar hasta el año 2009 para que la “lucha contra el cambio climático” pase a ser un objetivo específico con el Tratado de Lisboa (2009).

En el contexto internacional Naciones Unidas celebra del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo la Conferencia sobre el Medio Humano; fue el evento que convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional ya





El presidente del Gobierno, Felipe González, firma el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en el Salón de Columnas del Palacio Real, el 12 de junio de 1985.

que centraba la atención en temas especialmente relacionados con la degradación ambiental y la “contaminación transfronteriza”. Este último concepto era muy importante, ya que señalaba el hecho de que la contaminación no reconoce los límites políticos o geográficos y afecta a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen.

El contexto mundial evoluciona no solo geopolíticamente sino también ambientalmente. Los tres hitos de concienciación ambiental (Conferencia de Estocolmo de 1972, Informe de la Comisión Brundtland (“Nuestro Futuro Común” 1987) y la Conferencia de Río 1992 (Medio Ambiente y desarrollo sostenible), condujeron a una emergente sociedad civil mundial cohesionada ambientalmente por los problemas, bienes comunes y la responsabilidad compartida que demandaba el desarrollo de una Política Ambiental Mundial asociada indisolublemente a un desarrollo equilibrado.

El encuadre supranacional es un elemento básico a la hora de definir la política ambiental nacional. Los problemas ambientales tienen una dimensión cada vez mayor y en muchos de los casos llegan a tener un carácter universal, por

lo que las políticas ambientales nacionales no pueden ser ajenas a los desarrollos de estrategias a nivel mundial, que se concretan en los resultados de la Conferencia de Río y en la multitud de Convenios internacionales existentes.

La Cumbre de Río de 1992 surgió como consecuencia de la preocupación mundial por la degradación ecológica, causada, sin duda, por modelos insostenibles de producción y consumo que comprometían el propio desarrollo.

MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA

¿Cómo se llega a tener un ministerio específico, desaparece camuflado entre varias siglas y resurge con energía?

Hagamos un poco de historia: En España la preocupación por las políticas medioambientales surge tímidamente en el siglo XVIII, cuando se promulgan, por el recién creado Ministerio de Fomento, las Ordenanzas para la Conservación y el aumento de los Montes de Marina y para el Aumento y Conservación de Montes y Plantíos; Asimismo, en el siglo XIX se encuentran antecedentes sobre política hidráulica ta-

Presidente, Secretaria y representante del MOPU en la delegación española en una de las mesas de trabajo del Protocolo de Madrid del Tratado de la Antártida.



les como las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 y Ley de canales y pantanos de 1870. En 1926 se crean las Confederaciones Hidrográficas, denominadas entonces Confederaciones Sindicales Hidrográficas y el 4 de enero de 1932 la Dirección General de Obras Hidráulicas, adscrita al Ministerio de Obras Públicas. La protección del litoral ya se recogía en la Ley de Puertos de 1928, pero la preocupación política no se acentúa hasta 1960, en que se crearon las Jefaturas Regionales de Costas, denominadas Demarcaciones de Costas desde la Orden de 7 de febrero de 1986 y con varias dependencias orgánicas hasta que el 2 de agosto del 1991 pasa a denominarse Dirección General de Costas.

El uso del término Medio Ambiente en un órgano administrativo se encuentra por primera vez en la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y en la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, creadas por Decreto 888/1972, de 13 de abril, e integrada por representantes de varios ministerios.

En 1975 sus funciones fueron asumidas por la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de la

Presidencia, hasta que en 1977, con la nueva reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, éste asume las competencias ambientales. Se crea entonces en dicho Departamento la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, con su Dirección General de Medio Ambiente.

Durante la Primera Legislatura Constituyente (3 de julio 1977 a 2 de enero de 1979) con su publicación en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978, entra en vigor la Constitución Española o Carta Magna, que en materia de medio ambiente fue una de las primeras en el mundo en recoger la preocupación social por estos temas y, asimismo, incorporar el enfoque de la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano. En su artículo 45 dispone que todos los españoles tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo debiendo velar los poderes públicos por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Asimismo, otorga competencias exclusivas al Gobierno en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los Tratados internacionales, reservando a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias de gestión en materia de medio ambiente. Las Corporaciones Locales, de acuerdo con la Ley de Régimen Local estaban obligadas a asumir el saneamiento y depuración de las aguas residuales y la gestión de los residuos urbanos.

En el año 1986, de acuerdo con las indicaciones del PNUMA, la OCDE y fundamentalmente de la CEE, es el MOPU el encargado de trasponer al derecho positivo la Directiva 85/377/CEE promulgando el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE de 30 de junio, de 1986).

En el año 1990, y dependiendo del MOPU se crea una Secretaría General de Medio Ambiente, con 2 Direcciones Generales, Política Ambiental y Ordenación y Coordinación Ambiental. Durante ese año hay que significar que debido a las Conferencias Preparatorias de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río'92) se elaboró el Informe Nacional para presentar al PNUMA, por lo que se tuvieron que realizar las labores de coordinación con los demás departamentos ministeriales y comunidades autónomas. Asimismo, se potenció la presencia española en las reuniones internacionales como, por ejemplo, las de los Convenios de Londres, Oslo y París, así como la organización de la Conferencia Internacional del Tratado Antártico de la que se derivó el Protocolo de Madrid firmado el 4 de octubre de 1991.

Es en el año 1991, cuando se crea una Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente de la que dependen las Direcciones Generales del Agua, de Costas, y de Política Ambiental.



Josep Borrell Fontelles. Ministro de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente (1993-1996).

En la V Legislatura (1993 a 1996), con el nombramiento de Borrell como ministro es cuando se introduce el término Medio Ambiente en el nombre del Ministerio, pasando a llamarse Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. Considerando que la acción política tiene un gran impacto en la actividad económica y el bienestar social, como es el caso de las políticas de suelo urbano o vivienda y la estrecha relación entre la política ambiental y la vivienda, entendida ésta en el sentido amplio de "hábitat humano", se crea, por tanto, una Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda.

Para dar cumplimiento a las funciones preceptuadas en el Artículo 1.2.a), del Real Decreto 1671/1993, de 24 de septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, ("El diseño de una estrategia nacional de medio ambiente en la perspectiva del desarrollo sostenible y el uso racional de los recursos naturales, así como la coordinación de las actuaciones en política ambiental de la Administración General del Estado"), se realizó dicha estrategia, en la que se analizaban los problemas ambientales, los objetivos a alcanzar y las políticas de respuesta.

En 1995 se crea la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y el Organismo Au-

tónimo Parques Nacionales, dependientes del Ministerio de Agricultura.

Durante la VI Legislatura (1996-2000) es cuando se crea el Ministerio de Medio Ambiente, puesto que cada vez se tenía más claro que los problemas ambientales había que enmarcarlos en el contexto estructural, socioeconómico y de ocupación del territorio y en las peculiaridades del medio físico, natural y construido.

Los desequilibrios territoriales con un creciente abandono poblacional de las áreas rurales, pérdidas de cubierta vegetal, erosión y desertificación en muchas zonas, progresiva acumulación demográfica en otras (zonas costeras) y concentración en urbes, configuraban una distribución difícil de vertebrar, mantener y de atender eficazmente, incrementando los déficits y exigencias así como los problemas ambientales asociados al desarrollo de las necesarias infraestructuras.

Entrada al Ministerio de Medio Ambiente el año de su creación, 1996.

Por otro lado, las actividades económicas habían padecido y/o amplificado, según los casos, dichos desequilibrios, entrando en círculos viciosos o espirales en sentidos adversos: la agricultura había tenido que competir por el suelo y los recursos básicos (agua, mano de obra...) en las zonas más privilegiadas para la misma que lo eran, al mismo tiempo para otras actividades económicas (turismo, industria de valor añadido...) mientras que en el resto del territorio había aparecido como única actividad y desasistida de todo entorno socioeconómico que la hiciera rentable y estable, dentro de un esquema desintegrado y exógeno al desarrollo rural.

El sector industrial, incluido en parte el energético, había crecido en un esquema de mercado nacional muy protegido y poco expuesto o dispuesto a la competencia internacional con una generalización (con claras excepciones) de baja eficacia y competitividad lo que implicaba un



uso inadecuado de recursos (energéticos) y el abuso del entorno (residuos y vertidos).

El desarrollo turístico, impulsor del despegue económico español, había sido violento en muchos casos y, en general, poco ordenado y poco ajustado a un esquema sostenible oferta/demanda, generando impactos significativos no solo sobre el medio natural, sino sobre el propio sector, que había sufrido una pérdida creciente de calidad general y ambiental.

Los mayores desafíos ambientales a corto plazo se referían al uso racional y recuperación de la calidad del agua y de su entorno, al control de la pérdida de cobertura vegetal (deforestación, incendios forestales) y de suelo productivo (erosión, desertificación) seguidos por la recuperación del medio litoral y la reducción y gestión adecuada de los residuos, así como la conservación recuperación del gran patrimonio natural y la calidad del medio ambiente urbano.

Así pues, la creación del Ministerio de Medio Ambiente fue un punto de inflexión en la política nacional. Hasta entonces el tema medioambiental, como se ha visto, estaba muy repartido en varios ministerios que tenían, al mismo tiempo, intereses contrapuestos. Así, el medio ambiente no tenía el peso que precisaba, por una parte, para dar cumplimiento a los compromisos internacionales y comunitarios y, por otra, para una sociedad como la española en el año 1996. En este Ministerio se agruparon, por tanto, las competencias ambientales atribuidas anteriormente a los ministerios de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y al Ministerio de Agricultura.

Se trató de diseñar las líneas básicas de la política ambiental tales como:

- Coordinación interadministrativa e integración de la política ambiental en las políticas sectoriales. La coordinación se llevaría a cabo utilizando como instrumento básico la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, que con carácter sistemático debía de esta-

blecer las líneas de colaboración entre las tres Administraciones respecto a las prioridades ambientales.

- Participación ciudadana. Para aumentar el grado de concienciación y la correspondiente corresponsabilización de los ciudadanos se debería impulsar, aspectos como la formación y la información, su participación en la toma de decisiones públicas, la existencia de organizaciones y movimientos sociales comprometidos con la defensa del medio ambiente y de modelos de desarrollo sostenible y la creación de empleo al servicio de técnicas y servicios ambientales. Por ello se potenció el Consejo Asesor de Medio Ambiente, creado por Real Decreto de 14 de febrero de 1994, que integrado por organizaciones ecologistas, del mundo empresarial, de los consumidores, de la juventud, así como por investigadores y profesionales de reconocido prestigio seguiría teniendo una labor sistemática de asesoramiento y contribuiría al establecimiento de prioridades.
- Reorientación de los mecanismos de mercado mediante el sistema de precios (internalización en el precio de los productos del coste de la posterior reutilización y/o tratamiento), la incentivación de acuerdos entre las Administraciones y los sectores empre-



Isabel Tocino Biscarolasaga, primera Ministra de Medio Ambiente (1996-2000).



Teresa Ribera Rodríguez, Ministra para la Transición Ecológica (2018-).

sariales, las modificaciones en la fiscalidad, el establecimiento de sistemas sancionadores más efectivos y la incentivación de la práctica de ecoauditoría empresarial.

Durante este período se desarrolló una gran actividad legislativa, se aprobó el Plan Hidrológico Nacional, se modernizó la legislación en materia de agua, se reformó el mundo forestal, el marco normativo de residuos (destacando en este campo la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos), se firmó y normalizó el Protocolo de Kioto, se pusieron en marcha estrategias de conservación para las especies amenazadas, se aprobó la Ley del Ruido, normativas que marcaron y marcan todavía la política medioambiental española.

Durante la VII Legislatura (2000-2004), se continúa con el esfuerzo normativo destacando, entre otras, la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente y la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Igualmente, para dar respuesta a la preocupación mundial por el aumento de la temperatura global, la subida del nivel del mar y el progresi-

vo deshielo de las masas glaciares, consecuencia del cambio climático, se creó en 2001 la Oficina Española de Cambio Climático, alcanzando esta ámbito rango de Subdirección General en 2003, dependiendo de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental; en la VIII Legislatura, en 2004, con el rango de Dirección General pasa a depender de Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático y en 2008 de la Secretaría de Estado Cambio Climático.

Con la llegada de un nuevo gobierno (IX Legislatura, 2008 a 2011) el Ministerio de Medio Ambiente se fusiona con el de Agricultura, pasando a denominarse Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en la que al no aparecer el nombre de Agricultura podría parecer que las actuaciones en este campo perdían peso, cosa que no es cierta ya que en 2008 tanto en el área de medio ambiente, como en el medio rural y marino, se desarrollaron actuaciones encaminadas a conseguir una mejora de las condiciones ambientales y, simultáneamente, un mejor desarrollo de las actividades agrarias y pesqueras. Sirva como ejemplo que frente a las actuaciones emprendidas en las actividades de cambio climático, residuos, etc. en lo que respecta al desarrollo rural, entre otras, se inició el desarrollo de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que conforma una acción pública basada en la sostenibilidad económica, ecológica, social y participativa y se constituyó la Comisión Interministerial, el Consejo del Medio Rural y la Mesa de Asociaciones del Medio Rural, iniciándose el proceso de elaboración del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, además, de suscribirse convenios con Comunidades Autónomas para el desarrollo de proyectos piloto de desarrollo sostenible. Para el logro de los objetivos encomendados por el Real Decreto de constitución se crean, por tanto dos Secretarías de Estado, la de Cambio Climático y la de Medio Rural y Agua.

Con el cambio de gobierno, en la X Legislatura, (2011-2015) se crea el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente competen-



Entrada al Ministerio para la Transición Ecológica. 2018.

te en el ámbito de la Administración General del Estado para la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas ganaderos y pesqueros, y alimentación.

Aunque se crea una Secretaría de Estado de Medio Ambiente, la sensación en el sector ambiental y agrario fue firme: el medio ambiente perdería peso en esa legislatura, ya que las competencias ambientales volvían a estar en el mismo escalón de importancia que estaban en 1993, cuando en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente existía una secretaria de Medio Ambiente. El nombre del Ministerio se mantiene hasta la XII Legislatura (2016 a la actualidad) en la que pasa a llamarse Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA).

Durante esta Legislatura, en 2018, se produce una moción de censura al Presidente del Gobierno lo que conlleva una reestructuración de la Administración General del Estado, y el MAPAMA se divide en dos Ministerios: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio para la Transición Ecológica siendo este último, por tanto, el órgano de la Administración General del Estado responsable de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de energía y medio ambiente, recuperando el enfoque transversal de la política ambiental contemplado en la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Se responsabiliza de la integración de las consideraciones medioambientales en los diferentes sectores de la actividad socioeconómica y cultural por lo que deberá realizar la formulación de las políticas de calidad ambiental y prevención de la contaminación y el cambio climático, la evaluación de impacto ambiental, el fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles, la protección del medio natural, la biodiversidad, y la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y su adecuada preservación y restauración.

En materia de aguas se priorizará el objetivo de alcanzar su buen estado ecológico, abordando un complejo proceso de planificación hidrológica. En cuanto a la protección y conservación del mar y del dominio público marítimo-terrestre, el Ministerio es responsable además de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno, de la planificación de investigación en materia de biodiversidad de los ecosistemas marinos, sin olvidar la importancia del litoral español para el desarrollo económico y social pero preservando el medio marino, evitando su degradación en el marco de la política de la Unión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras.

Por otro lado, en materia energética se persigue potenciar las capacidades de análisis y evaluación de los sectores energéticos, a efectos de elaborar las regulaciones sectoriales más adecuadas; la racionalización del funcionamiento de los centros directivos y sus organismos dependientes, logrando la máxima eficacia y eficiencia en su acción; así como la mayor transparencia de la gestión y permanente apertura a las sugerencias e iniciativas de los ciudadanos. Con este objetivo, tanto en el ámbito regulatorio como en las actuaciones de promoción que se desarrollen o coordinen desde el Ministerio, se buscará combinar una doble aproximación: por una parte, una metodología rigurosa de identificación y eliminación de las ineficiencias que limitan en el corto plazo la actividad económica; por otra, una actuación continuada de reforma y mejora de los sectores competencia del Ministerio, dirigida especialmente a promover una transición energética ordenada, así como el desarrollo y uso seguro de redes de nueva generación. ❁

BIBLIOGRAFÍA

Para la realización de este artículo se han consultado Boletines Oficiales del Estado, Medio Ambiente en España de varios años, páginas Web de Naciones Unidas, de la UE y del Ministerio así como los 32 cuadernos de notas de la autora acumulados durante los más de 26 años en los que prestó sus servicios en el Departamento.