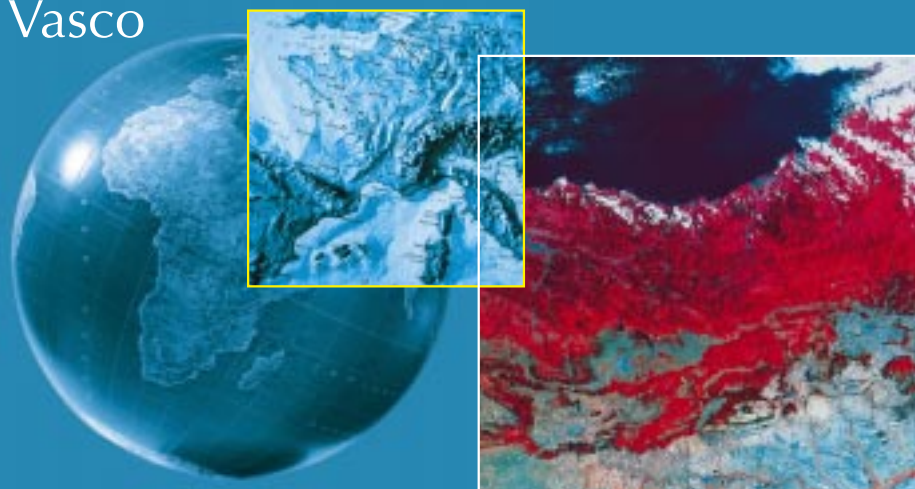
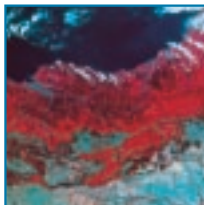


Programa Marco Ambiental del País Vasco



2000
2012

Programa Marco Ambiental
del País Vasco



Este documento ha sido redactado por LKS Consultores bajo la dirección y coordinación de:

Rosario Barturen (Dirección de Recursos Ambientales, Viceconsejería Medio Ambiente)
Alexander Boto (IHOBE, S.A.)
Marta Iturribarria (Dirección de Recursos Ambientales, Viceconsejería Medio Ambiente)
Maribel Martínez (Dirección de Calidad Ambiental, Viceconsejería Medio Ambiente)
Ignacio Quintana (IHOBE, S.A.)

Edita: Departamento de Ordenación Territorial, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco - Diseño: TRUPP
Traducción al euskera: Elhuyar-zetiaz - Impreso en papel reciclado 100% - D.P. 1357/00 - Junio 2000

Indice

1.	Introducción	5
2.	Política Ambiental	9
	2.1. Elementos de una Política Ambiental	11
	2.1.1. Temas ambientales	13
	2.1.2. Agentes	23
	2.1.3. Instrumentos para la política de integración entre la economía y el medio ambiente	43
	2.2. La Nueva Estrategia Medioambiental	53
	2.2.1. Ámbitos de percepción	55
	2.2.2. Los plazos	57
	2.2.3. Las nuevas relaciones entre economía y medio ambiente	59
	2.2.4. Las relaciones entre conocimiento y actuación ambientales	61
	2.2.5. Las respuestas por parte de los países	63
3.	CONCLUSIONES: Necesidad y posibilidad de una nueva Política Ambiental en la CAPV	69
4.	Proceso de elaboración del Programa Marco Ambiental	
	4.1. Características del Programa Marco Ambiental	75
	4.2. Estructura organizativa	81
	4.3. Metodología para elaborar el Programa Marco Ambiental	89
	4.4. Calendario del Programa Marco Ambiental	105



1. Introducción

La política actual presenta una serie de diferenciales y de limitaciones en la eficacia con que se acomete la mejora de la calidad ambiental. Entre ellos destacan la deficiente coordinación entre las Administraciones y entre los programas, el énfasis en la corrección frente a la necesidad de prevención, el fomento de presiones sobre el medio ambiente como consecuencia de programas desarrollistas en los sectores económicos y los cambios en la escena internacional a la vista de la evolución detectada en el Estado Ambiental Global.

No obstante, las políticas parciales efectuadas en áreas del medio ambiente en la CAPV desde los últimos diez años deben mantenerse en sus líneas básicas, pues han incrementado y consolidado las medidas de preservación, corrección y mejora medioambiental en el conjunto de la CAPV.

El Gobierno Vasco tiene como misión fundamental mejorar el bienestar y el nivel de vida de los habitantes de la CAPV, tanto en el momento presente como en el futuro. Un aspecto importante lo constituye tal y como señala la Ley General de Protección del Medio Ambiente en su artículo 2 fortalecer la defensa y mejora de la calidad ambiental dentro de un desarrollo sostenible. En respuesta a lo anterior desde el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco se va a impulsar el Programa Marco Ambiental que será la herramienta de confluencia de todas las competencias administrativas y que perseguirá alcanzar los fines de la Ley General y por ende la misión última del Gobierno en la materia.

Como elemento de discusión para elaborar el citado Programa Marco Ambiental (PMA) se propone el presente documento denominado Documento Estratégico Ambiental que fundamenta en la integración de la economía y el medio ambiente gran parte de la estrategia a seguir en el futuro, a través de un apoyo explícito a la gestión del capital medioambiental de la CAPV, apostando por la optimización de los recursos puestos en juego a disposición de todos los agentes del Sistema.

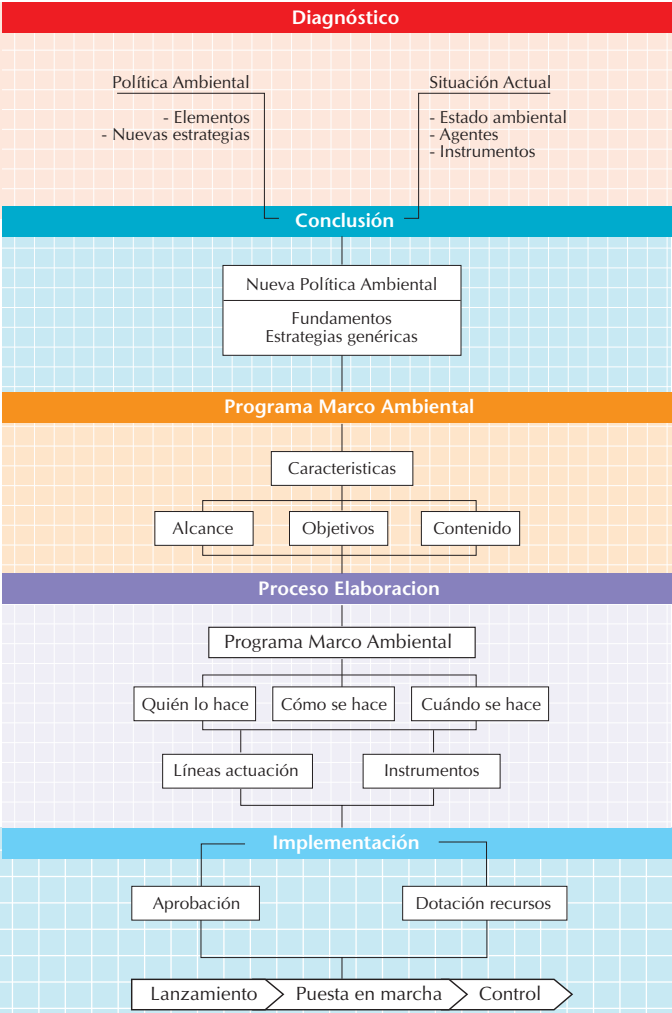
Además, la elaboración del Programa Marco Ambiental partirá de las demandas del colectivo social, ya que éste forma la base de la política ambiental y los objetivos de calidad de vida que se plantean. Por ello, su rol va a resultar primordial pues determina cuán ambiciosa ha de ser esa política y qué medidas van a ser puestas en marcha. En consecuencia, la toma de decisiones en la política ambiental dependerá en gran medida del público y, en concreto, de su escala de valores respecto al modelo social, generación de riqueza o crecimiento económico, capacidad y uso de los recursos, etc.

desarrollo sostenible

***integración economía
y medio ambiente***

demanda social

Documento Estratégico Ambiental



El presente Documento Estratégico Ambiental está estructurado en torno a dos grandes cuestiones:

- Una primera parte recoge las conclusiones sobre las políticas desarrolladas hasta el presente, los déficits existentes y las tendencias generales del Sistema Económico-Ambiental que permiten definir una política ambiental coherente y consistente. Con ello se avanza en el escenario esperable para el estado del medio ambiente en el País Vasco en comparación con el de los países de la Unión Europea.
- A partir de ahí, se proponen los elementos que definen el contenido del Programa Marco Ambiental y el alcance de las actuaciones temporales a establecer, dentro de los campos que se relacionan con la calidad de vida y el medio ambiente. También se recoge el plan para elaborar el propio Programa Marco y sus actores principales.

Programa Marco Ambiental

El Documento Estratégico Ambiental desarrolla un esquema metodológico del Programa Marco Ambiental que apuesta por una estrategia basada en la información y participación, como elemento clave para que esa tendencia intrínseca de integración economía-ambiente se instale en todos y cada uno de los agentes presionadores o demandadores de calidad medioambiental. Esa información debe permitir establecer una cooperación funcional entre los agentes implicados y desarrollar con eficacia unos instrumentos de actuación ambiental aceptados por las diferentes partes.

cooperación entre agentes

El Documento propone que el desarrollo del Programa Marco Ambiental analice tanto el actual estado como el futuro de la calidad medioambiental y los recursos a gestionar, cada uno considerado en sus escalas temporal y espacial.

Asimismo, se propone la continuidad del Programa Marco en una fase de evaluación y seguimiento continuos durante los años de vigencia del propio Programa.

Todo ello ha de ser posible por el liderazgo que desde el propio Programa Marco se ejerza sobre el conjunto de actividades relacionadas con la calidad de vida y el medio ambiente de la CAPV.



2. Política Ambiental

La calidad de vida es la más importante de las aspiraciones en las sociedades y países que han alcanzado la categoría de "desarrolladas". En el caso del País Vasco esta aspiración se recoge en su propio cuerpo jurídico como un derecho fundamental garantizado por los poderes públicos. Esta aspiración se ha plasmado, sobre todo hasta el presente, en asegurar el crecimiento económico.

La Administración Pública enfocó en el pasado esa responsabilidad mediante unas políticas sectorializadas, basadas en el desarrollismo, la inversión material y el crecimiento acelerado, en un marco competencial disperso - tanto cara al exterior como hacia el interior de la propia comunidad- con una gestión no optimizada de los recursos públicos y actuando con planes y programas no siempre conexos.

crecimiento acelerado

En los últimos años se ha apostado por políticas integradas y por una mayor coordinación administrativa en materia ambiental, si bien esta apuesta ha tenido mejor intención que eficacia.

Pasada la etapa de modernización económico-social de la comunidad vasca, la Administración se plantea ahora responder a la creciente demanda de sus ciudadanos sobre los aspectos más cualitativos de la calidad de vida. Entre ellos los básicos son la salud y el entorno, prioridades dentro del objetivo general del Gobierno Vasco.

calidad de vida

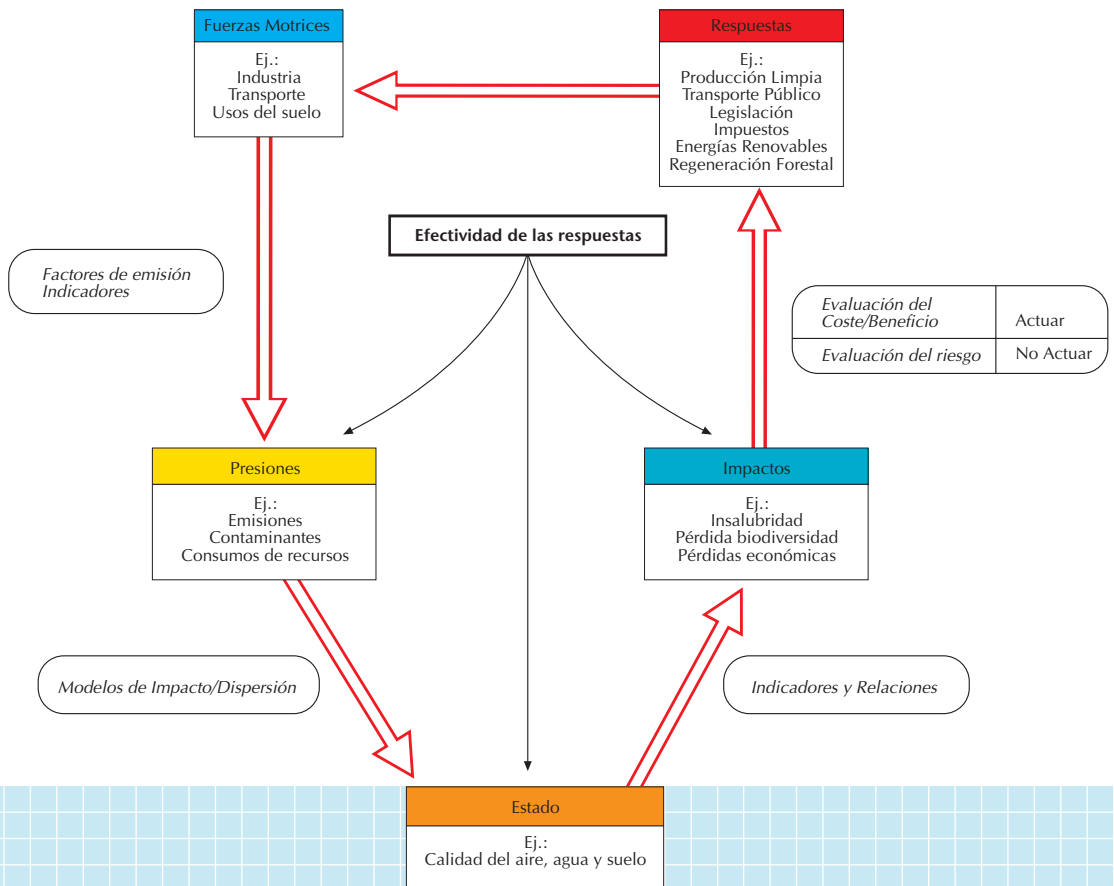
Fruto de ello ha sido la Ley General de Protección del Medio Ambiente que recoge el mandato expreso de acometer la búsqueda de una calidad ambiental, a la vez que plasma esa misión en unos objetivos ambiciosos. Esta Ley establece por vez primera que el desarrollo será sostenible, a la vez que toma conciencia del medio ambiente como fenómeno de implantación global.

fenómeno global

Como consecuencia de esta Ley se adquiere el compromiso de desarrollar una política en el área ambiental de corte racional, planificada, evaluable y propia. Aunque se parta de que la Administración sólo es competente en la Unidad Territorial de la CAPV, la globalidad del fenómeno ambiental le obliga a no considerarse una "isla" en el escenario mundial sino que sus actuaciones se inscribirán en un todo de escala planetaria.

El planteamiento de una política racional propia parte de aportar datos y completar la información, identificando las deficiencias presentes como

Modelo Causal



garantía para la adopción de decisiones bien fundadas ahora y en el futuro, creando unas estrategias estables y duraderas que doten de seguridad y eficacia a las acciones ambientales efectuadas en el territorio.

2.1. Elementos de una Política Ambiental. Situación actual en la Comunidad Autónoma del País Vasco

El Sistema Ambiental presente en una Unidad Territorial es un sistema dinámico en equilibrio inestable sometido a presiones provenientes de la actividad humana. La situación cuantificada en un momento determinado o “Estado Ambiental del Territorio” varía a lo largo del tiempo como consecuencia entre otros de la política ambiental que se aplique en esa Unidad Territorial.

Esta política puede ser coherente si toma como referencia las relaciones que hay entre origen y consecuencias, desarrollando herramientas que potencien un aprovechamiento sostenible de los recursos y minimicen los efectos negativos de las presiones sobre el Sistema Ambiental.

sistema ambiental

Esta cadena causal integra Emisiones o Fuerzas Motrices resultado de la actividad socio-económica de los Agentes que introducen una Presión sobre el Sistema Ambiental. El Sistema asimila parcial o totalmente esa presión cambiando su Estado. El cambio se percibe como un Impacto negativo cuando representa un deterioro de la calidad ambiental.

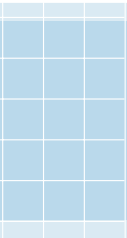
La “sociedad” debería responder a los impactos negativos ya que, en caso contrario, el Sistema degenerará y se aumentarán los riesgos sobre la vida. La Respuesta dependerá de la eficiencia de los recursos movilizados y en qué sentido o en qué parte del Sistema se han enfocado esos recursos, configurando la política ambiental.

Por lo tanto, en una política ambiental se pueden distinguir tres elementos básicos: los temas o problemas ambientales, los agentes que causan los problemas y buscan soluciones y finalmente, los instrumentos que son los medios que emplea la Administración para alcanzar los objetivos deseados.

política ambiental

Entre los agentes debe destacarse el papel ambivalente de dos de ellos, la Administración y el público, ya que por una parte demandan calidad ambiental y por la otra generan presiones.

Por ello la Administración se deberá plantear al objeto de establecer y desarrollar políticas ambientales unas cuestiones básicas relativas a la vivencia ambiental de los diferentes entornos sociales de la Unidad Territorial considerada.



Clave 1

La política ambiental se basa en un análisis de tipo coste/beneficio, que busca actuar mejorando la calidad del Sistema Ambiental, asumiendo en cualquier caso los costes directos o indirectos que esa decisión acarrea, frente a los riesgos por deterioro ambiental en caso de no actuar.

En consecuencia, un Modelo Causal como éste integra las consideraciones sociales, económicas y ambientales en una Unidad Territorial determinada y permite esbozar escenarios futuros y simulaciones sobre la eficiencia de las políticas ambientales. Su utilidad exige un alto nivel de información, la utilización de modelos predictivos (traducen las acciones realizadas en un lugar y momento determinados en presión real sobre el Sistema en otro lugar y momento), la interpretación de los indicadores interrelacionados y un inventario permanente del capital ecológico.

2.1.1. Temas ambientales

Aunque la primera percepción de la calidad ambiental tome como referencia la situación en el medio ambiente -atmósfera, aguas y suelos- la búsqueda de las causas medibles por las que esos medios aparecen deteriorados conduce a identificar unos problemas íntimamente interrelacionados -por los ciclos de la Naturaleza- y que son más fáciles de ser corregidos mediante actuaciones y políticas muy definidas: los temas ambientales.

En cada territorio o comunidad los problemas ambientales tendrán mayor o menor incidencia dependiendo de la estructura del territorio, del colectivo social que en él se sitúa y de la posición de ese territorio en unidades espaciales mayores. Tomando como referencia los problemas ambientales considerados claves en el espacio europeo, una Unidad Territorial como la CAPV debería plantearse durante la elaboración de su política cuando menos los temas ambientales referidos a continuación y de los que se describe la situación actual en la CAPV.

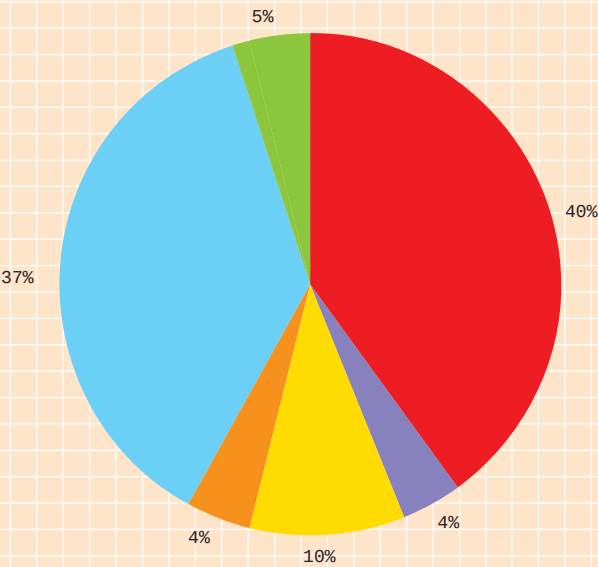
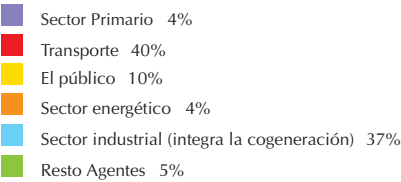
Cambio climático

El consumo de energía y la emisión de sustancias a la atmósfera juegan un papel crucial en la generación de estos problemas. Al tratarse de un fenómeno a escala mundial, ha sido objeto de Convenios y Acuerdos Internacionales con obligación por parte de los países signatarios de los mismos de poner en práctica reglamentaciones para sustituir y reducir en general el tipo y cantidad de energía consumida.

Los principales gases con poder de calentamiento global son dióxido de carbono, metano, clorofluorocarbonos, óxido nitroso, ozono troposférico y vapor de agua estratosférico.

Si se comparan las emisiones de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso de la CAPV con las emisiones de los doce países que formaban el núcleo de la Unión Europea en esa época (1990), se ve que el porcentaje de poder total de calentamiento al que contribuye la Comunidad Autónoma es mínimo, cerca del 5 por mil, siendo los vehículos y la industria las principales fuentes de emisión.

Cambio climático



En la CAPV se han reducido en los últimos años las emisiones atmosféricas de los gases capaces de provocar calentamiento global. A ello han contribuido el cierre de industrias obsoletas, la aparición de tecnologías y actividades más eficientes y los cambios realizados en la política energética. Es el resultado de la destrucción (directa o indirecta) de ecosistemas y de una explotación intensiva de los recursos naturales.

Pérdida de biodiversidad

A pesar de la profunda transformación del territorio de la CAPV derivada de los procesos de desarrollo socioeconómico en un corto espacio de tiempo, se han podido salvaguardar espacios con valores naturalísticos importantes hasta alcanzar el 9,4% de la superficie total. La diversidad ecológica que ofrece la CAPV es muy notable para un territorio de sus dimensiones y se ha constituido en un valor de creciente aceptación exterior y en un motor para la reactivación económica de determinadas áreas y zonas.

Aunque sea objeto de políticas internacionales, es un problema de resolución local mediante actuaciones regeneracionistas y de sensibilización colectiva y de ordenación del territorio. Se carece de consenso suficiente para establecer indicadores de estado y evolución con los que fijar objetivos, además de una insuficiente información.

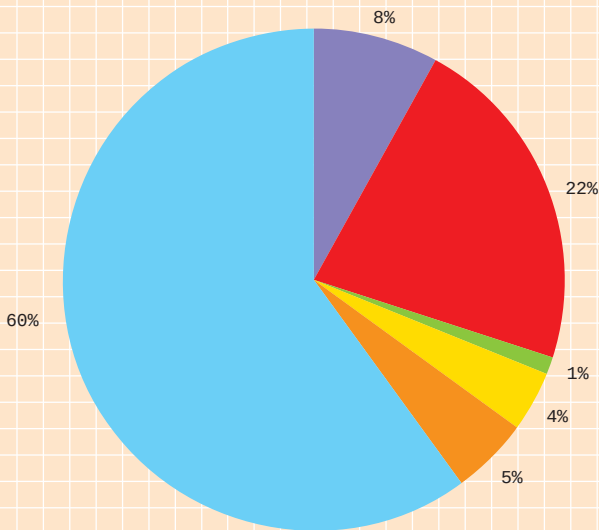
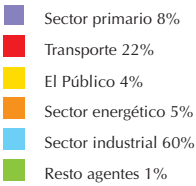
Acidificación

Las emisiones atmosféricas de sustancias acidificantes como el dióxido de azufre (SO₂) y los óxidos de nitrógeno (NO_x), procedentes en su mayoría de los combustibles fósiles, pueden mantenerse en el aire varios días y ser transportados a miles de kilómetros cuando se convierten en ácidos (sulfúrico y nítrico). Al depositarse los contaminantes principales, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y amoníaco (NH₃), junto con sus productos de reacción, generan cambios en la composición química del suelo y de las aguas superficiales. Este proceso altera los ecosistemas, produciendo lo que se denomina “acidificación”.

En este apartado también pueden incluirse sustancias precursoras del ozono como los compuestos orgánicos volátiles (VOCs) y otros contaminantes (NO_x, CO, CH₄,...)

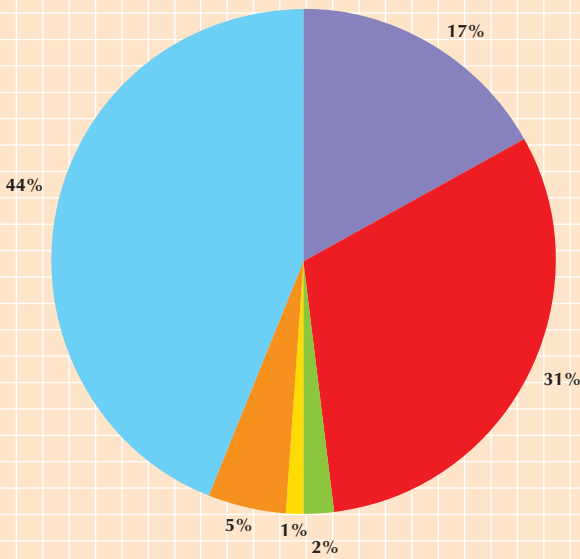
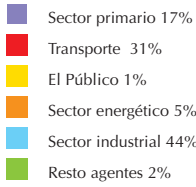
En la CAPV las emisiones porcentuales de los diferentes contaminantes que contribuyen a la acidificación se reparten de forma muy diferente. Así, mientras el SO₂ se produce en un alto porcentaje en actividades industriales, los óxidos de nitrógeno provienen en un porcentaje alto del tráfico. En el caso del amoníaco, las emisiones proceden en su mayoría del sector primario, mientras que para los compuestos orgánicos volátiles, la aportación de las fuentes está muy diversificada, siendo los sectores mayoritarios el transporte por carretera, la utilización de disolventes y otros productos.

Acidificación
(Emisiones de
SO₂, NO_x, NH₃ y VOCs a la atmósfera)



Contribución aproximada de los agentes a la acidificación (Fuente: Estado del Medio Ambiente en la CAPV 1998)

Contaminantes tóxicos
(Emisiones de
VOC a la atmósfera)



Contribución aproximada de los agentes a la emisión de contaminantes tóxicos VOC (Fuente: Estado del Medio Ambiente en la CAPV 1998)

La emisión de la CAPV es alta en relación a la media de la UE (1994), debido a la concentración espacial de fuentes emisoras de SO₂ (siderurgia o el refino de petróleo). En el caso de los óxidos de nitrógeno u otros contaminantes, la desviación de la CAPV respecto a la media europea no es tan importante. La política ambiental a escala europea se plantea reducir drásticamente el volumen de emisiones contaminantes.

emisión relativamente alta

Contaminantes tóxicos y peligrosos

Producen la contaminación de los suelos, aguas, aire, degradando los recursos y atacando a corto y medio plazo a la salud humana y los ecosistemas. Estos contaminantes pueden generarse tanto de forma permanente como en momentos puntuales (accidentes y riesgos tecnológicos). Son de producción local y sus efectos limitados a la escala local, y a veces regional.

***salud humana
y ecosistemas***

La red de medida de emisiones de compuestos orgánicos en la CAPV viene suministrando desde 1997 valores horarios de 27 compuestos, paso previo para la identificación de emisores y de impactos, siendo el sector industrial mediante la utilización de disolventes y el tráfico los principales contribuyentes.

En zonas cercanas a instalaciones industriales de Bizkaia y Gipuzkoa se han encontrado metales pesados superiores al nivel de referencia procedentes de la deposición atmosférica.

Los contaminantes químicos, fundamentalmente metales pesados en las aguas interiores afectan a un 5% de las estaciones de control, que superan el valor de la Directiva UE de abastecimiento. Las actuaciones se basan en prevenir y remediar poniendo el acento en la cooperación transregional e internacional y en las políticas sectoriales.

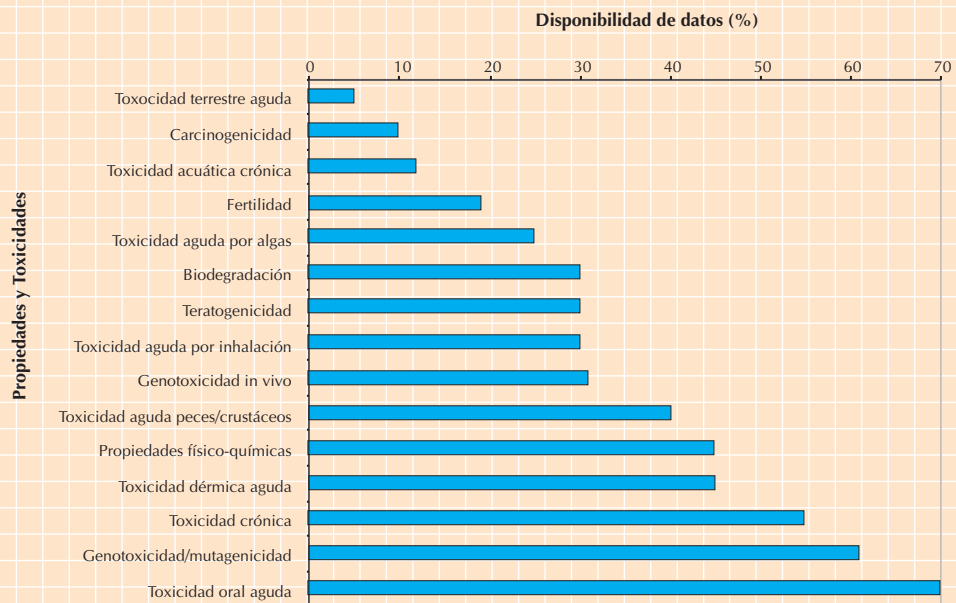
Eutrofización

Se produce por un exceso de nutrientes, como el Nitrógeno (N) y el Fósforo (P) en suelos y aguas. Este exceso desequilibra los procesos naturales y produce efectos como disminuir las fuentes de agua potable, limitar los usos de esparcimiento, deteriorar el paisaje, etc.

Especialmente grave en la CAPV es el crecimiento de la eutrofización en las zonas bajas de las cuencas fluviales. Un 30% de los tramos fluviales vigilados presenta una mala calidad del agua. El origen es tanto por la agricultura como consecuencia de los vertidos de aguas urbanas no tratadas en las EDAR.

En cuanto a las aguas subterráneas apenas se ha detectado contaminación en unos pocos casos, si bien sí existen vertederos localizados sobre acuíferos que en el futuro pudieran ser causa de contaminación.

La base de las actuaciones será la eliminación en origen de los procesos que favorecen la eutrofización.



Fuente: adaptación de Van Leeuwen y cols. 1996; Centro Común de Investigación-Comisión Europea (sin fecha)

Gestión de residuos

El problema de los residuos comprende tanto el volumen –creciente– como el tipo o calidad de los mismos. El problema es a escala mundial e íntimamente ligado al nivel de vida de las poblaciones, por lo cual resulta muy diferente según territorios y países.

La cantidad de residuos generados en la CAPV se cifra en 8,1 millones de toneladas anuales, lo que indica la importancia de este tema ambiental. La distribución de esa cantidad por tipo de residuo ha sido la siguiente: Agropecuarios: 2.550 kTn/año, Industriales: 4.711 kTn/año y Urbanos (RSU): 805 kTn/año.

problema creciente

A lo largo de los últimos años el Gobierno Vasco ha actuado preferentemente sobre los residuos industriales consiguiendo por una parte la disminución del 13% de la producción de los residuos industriales especiales así como de un 33% en la cifra de los no gestionados y, por otro lado, la reutilización del 41% de los residuos industriales inertes.

En la CAPV la generación de residuos urbanos es de 380 Kg./hab./año y superan ampliamente los objetivos marcados por el V Programa Marco de Medio Ambiente de la Unión Europea.

La solución para los residuos agropecuarios ha sido su combustión (caso de los sólidos) o su uso como abono orgánico (caso de los semilíquidos). En ambos casos se produce un impacto en la calidad ambiental del aire, el agua o los suelos.

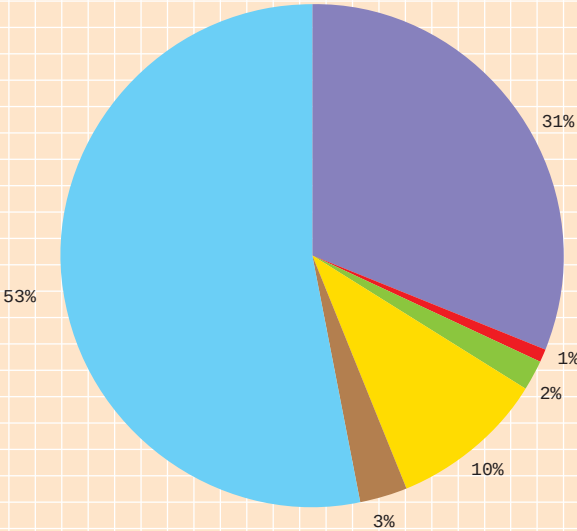
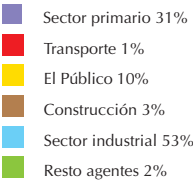
La política ante este problema de los residuos se ha dirigido hacia la valorización y la disminución en origen. El reciclaje reducirá al máximo la cantidad de residuos que se destinen a su incineración o depósito en vertederos, convirtiéndose además en una fuente alternativa de recursos.

Suelos contaminados

Se refiere a la presencia en los mismos de sustancias residuales de alta toxicidad o reactividad como resultado de las actividades industriales o urbanas. Pueden suponer una amenaza tanto para la salud humana como para los ecosistemas.

La contaminación del suelo por focos puntuales es uno de los fenómenos de mayor impacto sobre el medio.

Generación de residuos



Se ha realizado en la CAPV un Inventario (1998) donde se localizan los emplazamientos con actividades potencialmente contaminantes del suelo. La situación es, en general, mala o poco satisfactoria ya que existen: más de 2000 terrenos potencialmente contaminados que abarcan aproximadamente una superficie de 1000 hectáreas. Entre estos hacen unos 750.000 metros cuadrados de suelo ocupado por 474 ruinas industriales y se han inventariado más de 650 vertederos.

inventario

Las actuaciones a nivel local supondrían la prevención de nuevos casos, la intervención en aquellos que precisen una recuperación urgente y el establecimiento de una política sistemática a medio/largo plazo para la resolución del pasivo heredado.

Erosión

Es un fenómeno complejo que lleva a reducir la capacidad actual o futura del suelo para seguir desempeñando sus funciones. La degradación puede ocurrir por desplazamiento de partículas o por pérdida de sustancias nutrientes que eliminan la capa fértil del suelo siendo sus causas de origen natural y antrópicas como el sobrepastoreo, la pérdida de masa forestal y la eliminación de la vegetación.

La erosión está afectando ya al 20% de la superficie de la CAPV especialmente en el territorio de Araba. Por el volumen de agua vertidas al Cantábrico (unos 436 km³/año) se calcula en no menos de 43.600 Tn la materia sólida en suspensión que se vierte, tras ser arrancada de las cuencas fluviales y no quedar depositada en las llanuras aluviales aguas abajo de los ríos. Una causa de este fenómeno es la excesiva canalización de las riberas de los ríos que impide la sedimentación.

A la hora de establecer políticas de protección es importante asegurar que el desarrollo, la innovación agrícola u otras actividades, no impliquen daño o eliminación sobre dicha cubierta vegetal.

Deterioro del Medio Ambiente Urbano

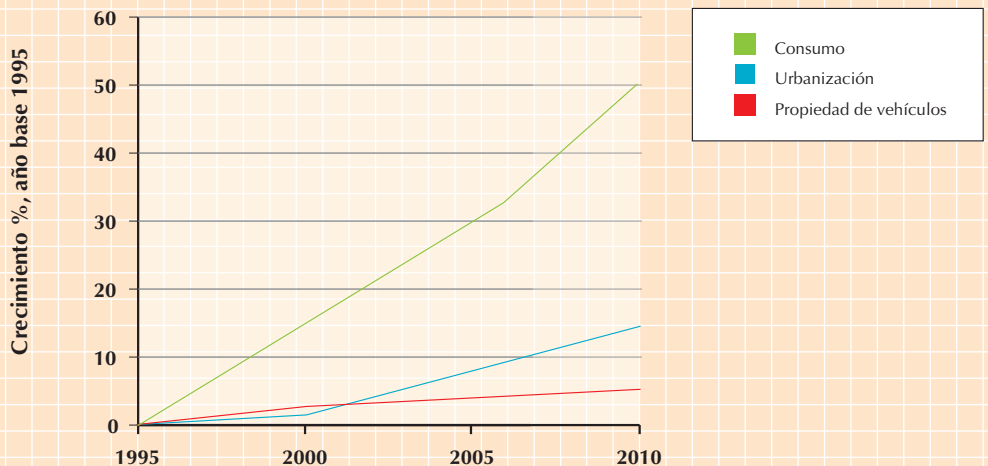
Engloba todos los problemas parciales que afectan a la calidad del entorno más inmediato y cercano del hábitat de la población. Se incluyen temas - considerados como “nuevas formas de contaminación” que si bien han sido poco valorados hasta el presente, ya se han contrastado como de alta influencia en la salud humana o en la calidad de vida: el ruido y las vibraciones, el olor, la degradación del paisaje urbano, la congestión del tráfico, la ordenación y accesibilidad físicas, etc.

***nuevas formas
de contaminación***

Clave 2

En la Unidad Territorial donde se vaya a aplicar una política ambiental se hace necesario ponderar cuáles de estos temas o problemas ambientales representan una mayor importancia e identificar si existen otros más específicos y de efecto local. En el espacio europeo se han considerado como básicos los siguientes: cambio climático, pérdida de biodiversidad, acidificación, eutrofización, gestión de residuos, suelos contaminados, contaminantes tóxicos y peligrosos, erosión y deterioro del medio ambiente urbano. Otros temas ambientales que podrían considerarse, bien integrados en los anteriormente descritos, bien de manera específica son: el agotamiento de la capa de ozono, los riesgos naturales y tecnológicos, organismos modificados genéticamente, salud humana, zonas marinas y litorales y zonas rurales.

Principales tendencias urbanas



Fuente: AEMA; Comisión Europea, 1999

En la CAPV se ha realizado el mapa de ruido que ha identificado los impactos acústicos superiores a 70 dB(A) en 60 zonas donde se determina el papel esencial del tráfico como emisor de este tipo de contaminación. La industria produce a su vez impacto acústico en 44 polígonos con lo que se han identificado en total más de 100 zonas que suponen una molestia a la población que reside en sus alrededores.

Este tema ambiental ha sido poco analizado y menos aún cualificado en la CAPV. Sin embargo, como consecuencia de esa falta de política ambiental urbana resultan:

- La existencia catalogada de 333 Ha de ruinas industriales, especialmente en torno a la Ría del Nervión.
- Un crecimiento del consumo de energía urbana en torno al 12-14% por década.
- Una imparable congestión de la circulación urbana con despilfarros económicos, deterioro del medio urbano y de las relaciones sociales.
- Un déficit de hasta 10m²/hab en zonas verdes en los núcleos de alta concentración urbana, respecto a las recomendaciones (12-15 m²/hab) establecidas para alcanzar el nivel de ciudades saludables y agradables.

Como todo problema novedoso, presenta una situación compleja y muy desigual a lo largo de las unidades regionales. Las actuaciones son claramente de ámbito local aún cuando la cooperación regional sea determinante. Algunas se sitúan en el corto plazo con tratamientos evaluables, mientras otras sólo pueden enfocarse para su resolución progresiva y en un horizonte lejano.

***problema complejo
y desigual***

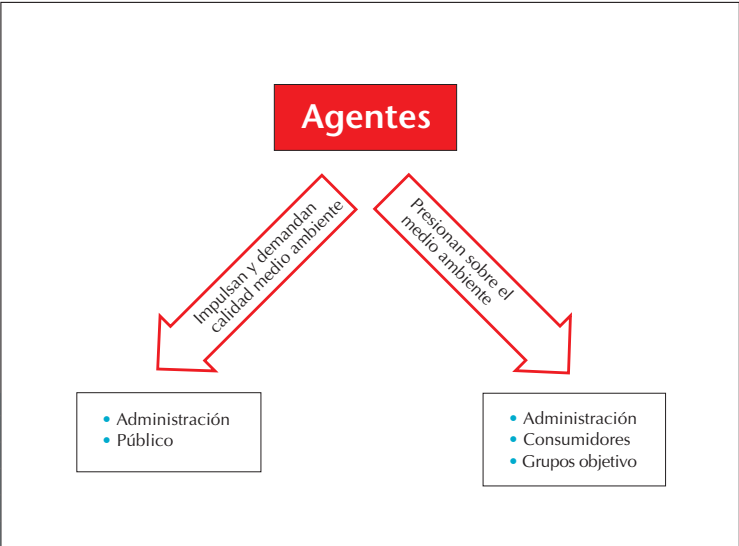
2.1.2 Agentes

Evaluada una serie de problemas o temas ambientales que configuran el Estado Ambiental de un Territorio, surge la pregunta sobre la procedencia de esos problemas y sobre quién actúa en la búsqueda de una solución. Estos son los llamados Agentes.

Todos ellos causan problemas ambientales y a su vez todos ellos tienen la responsabilidad de participar en su resolución. El grado de participación y la distribución de tareas en el futuro será proporcional a la capacidad que adquieran para resolver el problema por ellos creado.

***contribuyen a los
temas ambientales***

Además, dos de los agentes tienen la función específica de demandar soluciones: la Administración y el público.



Este apartado examina brevemente las responsabilidades y funciones de los diferentes agentes socioeconómicos en la política y situación ambiental de la CAPV.

La Administración Pública

Es la encargada de impulsar la búsqueda y consecución de un óptimo Estado Ambiental y una calidad de vida para los ciudadanos. Su responsabilidad es establecer marcos detallados, claros y adecuados para la colaboración trans-regional e internacional y para descentralizar las actuaciones acercándolas al foco de los problemas.

establecer marcos

La tarea de la Administración no es tanto intervenir directamente en la resolución de los problemas sino apoyar las actividades de innovación, información, formación y actuación. Puede suplir por sus medios la puesta en práctica de técnicas idóneas para la restauración ambiental cuando éstas no sean económicamente asumibles por el resto de los agentes. En el fondo es el garante de que se integren la economía y el medio ambiente hacia un desarrollo sostenible.

garante de la integración

Sin embargo, también la Administración origina impactos sobre el Sistema cuando realiza infraestructuras o bien con el contenido y resultado de los planes que desarrolla. En este sentido, una previsión y una adopción de medidas respetuosas con el Medio Ambiente en el momento de lanzar esos planes o contratar esas infraestructuras tiene un efecto ejemplarizante, y a la vez, de consolidación de los resultados obtenidos tras la finalización de esas actuaciones.

En este sentido, la Administración es, con diferencia, el agente ambiental más importante y de ahí el reconocimiento de su responsabilidad sobre el Estado del Sistema Ambiental.

a) El Gobierno Vasco

El Gobierno Vasco ha adquirido una notable experiencia, si se compara con otras Administraciones cercanas, en el enfoque de los problemas ambientales y en ejercer su responsabilidad derivada del principio de subsidiariedad. Durante este periodo se han afrontado cambios económicos en la CAPV y retos sociales y, sin embargo, se han conseguido resultados moderadamente satisfactorios en la política ambiental seguida.

Hay, de partida, una limitación importante en el papel que la Administración de la CAPV puede jugar en el campo normativo. Por ser una



Comunidad Autónoma sólo puede legislar dentro de las regulaciones básicas establecidas por el Estado y, al mismo tiempo, carece de facultad para acceder a programas derivados de Convenios y planes internacionales que son competencia exclusiva del Estado. Por ello, su ámbito de actuación es restringido y su contribución a la corrección de fenómenos ambientales que trascienden las fronteras políticas (el cambio climático, por ejemplo) sólo puede hacerse atajando focos emisores puntuales o aplicando estrictamente los planes y programas emanados de esferas transregionales.

**actuación local
objetivos globales**

La actuación del Gobierno Vasco en este periodo se ha desarrollado en cuatro direcciones:

actuación

- Aprobación de la Ley General de Protección del Medio Ambiente, auténtico punto de partida para cualquier política ambiental de los próximos decenios.
- Traspaso de responsabilidades ejecutorias y operativas a los Territorios Históricos, los Ayuntamientos y a organismos específicos.
- Implantación de consideraciones ambientales en otras áreas de actuación de la Administración.
- Adopción de medidas de eficiencia en el consumo de recursos y de prevención/corrección de la contaminación a través de Entes constituidos para esos fines: IHOBE, CADEM, etc.

Sin embargo, las medidas y actuaciones han presentado algunas limitaciones:

- Una cierta falta de adaptabilidad y flexibilidad por primar el aspecto normativo y sancionador.
- Soluciones específicas a menudo consideradas como absolutamente necesarias no se han podido abordar por problemas presupuestarios o de prioridades departamentales.
- Está aun pendiente la unificación en un único cuerpo jurídico-ambiental, en unos casos, y el desarrollo específico en otros de legislaciones, normativas y procedimientos administrativos.
- Las complicadas relaciones entre niveles de la Administración tampoco han ayudado en este sentido, detectándose un exceso de intenciones frente a una carencia de resultados concretos.

b) Las Diputaciones Forales y Ayuntamientos

En este periodo han implementado políticas operativas en sus Territorios Históricos.



El desarrollo principal de sus competencias se ha dado en la gestión de recursos naturales, especialmente bosques, áreas naturales y aguas.

Por el contrario, la capacidad inversora y financiadora no ha sido suficientemente explotada, primando los recursos destinados precisamente a infraestructuras con impacto ambiental.

La política municipal relacionada con el medio ambiente ha sido escasa hasta los últimos dos ó tres años. Sólo recientemente y, de acuerdo a experiencias piloto de recuperación paisajística o de proyectos de dinamización económica, se ha despertado la sensibilidad hacia el potencial que supone la calidad ambiental para un municipio. El programa Agenda Local 21 ha encontrado un eco importante y marca el punto de inflexión en esta sensibilización, creciendo el número de municipios de la CAPV con deseos de desarrollar una política ambiental propia y cercana al ciudadano.

Agenda Local 21

No se ha desarrollado la cooperación municipal y menos aún el intercambio de experiencias con municipios similares europeos. Este déficit se acusa cuando se abordan otras áreas, como las de edificación, urbanismo o planificación local. El nivel de formación en temas ambientales debería incrementarse, sobretodo en los municipios de menos de 15000 hab. (87% de la CAPV).

Excepción a ello lo constituyen las Mancomunidades, creadas entre municipios para prestar servicios básicos, como recogida de residuos sólidos urbanos o abastecimiento de agua. No obstante, la internalización de costes reales de estos servicios no se ha optimizado al descontarse las subvenciones provenientes de la Administración y del FEDER, con lo que no se ha planteado un debate público sobre ahorro de recursos.

internalización costes

A medio plazo, la política ambiental se desarrollará cerca de los agentes emisores por lo que los Ayuntamientos deberán afrontar nuevas estrategias en este ámbito.

El público

El colectivo social forma la base de la política ambiental que trata de obtener una calidad de vida determinada. Por ello, su rol es el principal pues determina cuán ambiciosa ha de ser -o puede ser- esa política y qué medidas de actuación son aceptables.

base de la política ambiental

Al igual que la Administración se sitúa en ambos lados de la cuestión: por una parte demandan -con mayor o menor intensidad- una calidad ambien-



tal, pero por la otra demandan bienes y servicios que agotan los recursos naturales y acarrear la generación de sustancias y residuos a lo largo del ciclo de vida de los productos demandados.

Desde el punto de vista ambiental juegan un papel básico: a) los consumidores, generadores de presión ambiental sobre el Sistema, como demandantes de recursos y productos o servicios; b) los afectados por un problema ambiental concreto cuyo comportamiento está condicionado tanto por el tipo de problema como por las soluciones planteadas y c) la “vanguardia ambiental”, como grupos que presionan hacia el mantenimiento y la mejora del Sistema Ambiental.

Emisores objetivos

Son grupos que por su actividad económica son los responsables de la gran parte de los problemas ambientales. Inciden con diferente intensidad en la generación de los problemas ambientales, dependiendo de su densidad en el territorio, el nivel de actividad, el proceso utilizado, etc.

La aportación de cada uno de ellos, en el caso de la CAPV, se refleja cualitativa y cuantitativamente (en primera aproximación) en los gráficos que se presentan a continuación.

a) El público-consumidor

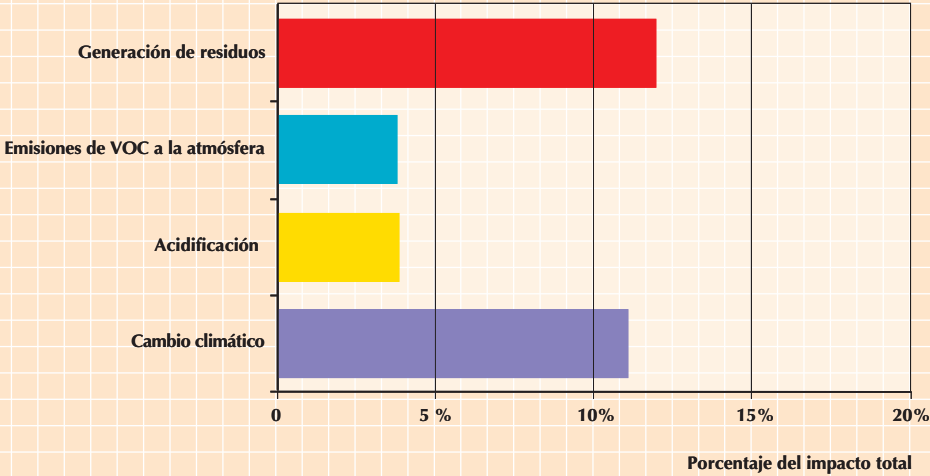
Su poder presionante sobre el Sistema Ambiental va ligado al volumen y tipo de productos que decide usar o consumir a lo largo del tiempo. Presiona además tanto por la vía del consumo directo de recursos como por ser el causante último de la producción de presiones por otros agentes a lo largo del ciclo de vida del producto que demanda.

El ritmo en que se toman las decisiones sobre el uso y el consumo depende en su raíz de la escala de valores que mantiene respecto al modelo de sociedad, a la generación de riqueza como fin en sí mismo, a la capacidad de los recursos globales, etc. Por ello la información, la transferencia de conocimientos y la educación -en su sentido más global- aparecen como los elementos imprescindibles que determinan su comportamiento.

***escala de valores
decisiones de consumo***

En el caso de la CAPV -con sus 2,1 millones de habitantes y un peso del sector industrial considerable (37%)- la actuación del público como agente emisor directo de elementos contaminantes es relativamente baja. No lo es, por el contrario, cuando realiza actividades de consumo, turismo o de transporte.

El Público



Aunque la población está estancada desde hace una década hay una creciente demanda de bienes de consumo y uso en especial ligados a la inversión económica (vivienda y vehículos, por ejemplo) Ello hace que aumenten las presiones ambientales pero que sobre todo se consuman recursos escasos (energía y agua) y que generen presión sobre el medio ambiente (residuos, aire y hábitat urbano).

Ello es fruto de la escala de valores que aparentemente, y a falta de estudios contrastados, se detectan en el público de la CAPV. Esta escala de valores aparece como una barrera que impide cambios en las decisiones ligadas al consumo y la corresponsabilidad. Sin acciones correctoras por parte de los otros agentes -y especialmente de la Administración- será difícil animar a los ciudadanos a tomar decisiones “amigables” con el medio ambiente. Estas acciones estarían dirigidas a:

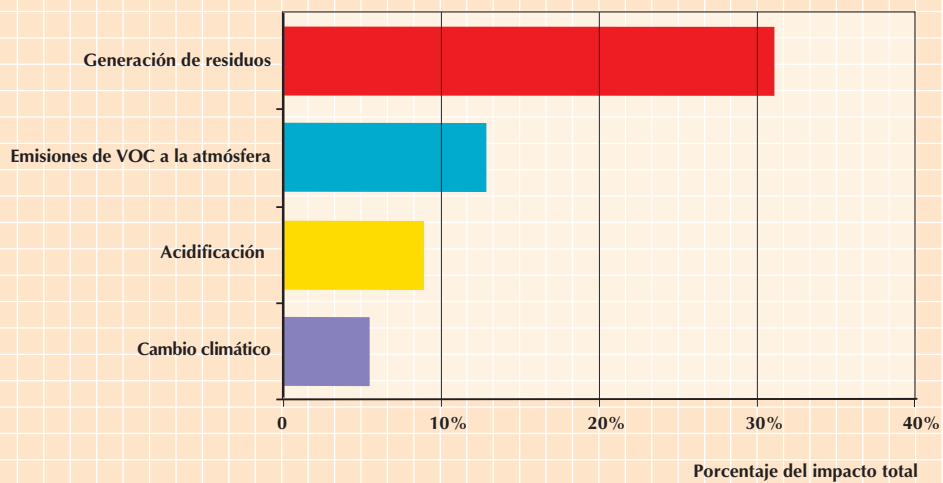
- Mejorar sensiblemente la información sobre los productos y su impacto ambiental.
- Aumentar la educación ambiental en todos los niveles del ciclo formativo de los ciudadanos.
- Llegar a acuerdos con organizaciones relevantes y grupos de presión positiva.
- Potenciar grupos de trabajo para evaluar aspectos de las cadenas de producción y consumo en vivienda, movilidad y alimentación.
- Estimular la investigación socio-cultural relacionada con los cambios de conducta y sus causas y el impacto de la actividad humana en el hábitat humano.

b) El sector primario

Comprende todas las unidades de producción agraria (agrícola, ganadera y forestal) y pesquera, así como los primeros procesadores de productos alimenticios. Aunque tradicionalmente la agricultura estaba integrada en el propio Sistema Ambiental o cuando menos era respetuosa con él, nuevas tendencias de intensividad, utilización de plaguicidas y abonos, la eliminación de residuos orgánicos, etc., están presionando sobre el medio natural.

Su importancia en el ámbito de la CAPV es pequeña (2% del PIB), sin embargo adquiere relevancia en determinadas zonas del interior (Araba con el 45% del total de las tierras de cultivo, sobre todo) y llega a ser la única actividad económica de tipo productivo en puntos concretos, como los pueblos costeros o los valles de las zonas altas.

Sector Primario



La agricultura presenta de hecho potencialidades funcionales y oportunidades en el medio ambiente, tanto para la conservación de suelo como para el mantenimiento de la diversidad paisajística y la estabilidad de la red hidrológica.

oportunidades

Los residuos procedentes de esta actividad, 300.000 toneladas cada año, unido a los impactos de erosión, eutrofización, contaminantes tóxicos y pérdida de biodiversidad, obligan a plantearse una política sostenible en este terreno.

política sostenible

La ganadería está relacionada con la agricultura por la tipología de las explotaciones existentes en el agro vasco. Se censan unas 20.000 explotaciones en la CAPV y su impacto principal es la producción de residuos orgánicos altamente agresivos para acuíferos y fuentes hidrológicas y cauces superficiales.

El desarrollo de políticas de eliminación por tratamiento corrector de residuos ganaderos tropieza con la falta de recursos de la mayoría de explotaciones y con los grandes sobrecostes que limitan su competitividad ante las explotaciones ganaderas intensivas y estabuladas. La producción de residuos orgánicos se estima en un total anual de 2.145.000 Tn/año.

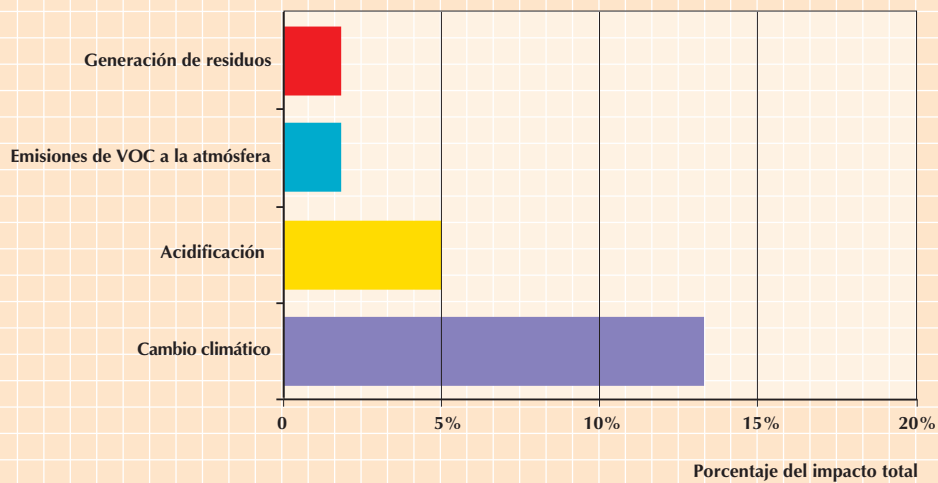
Por otra parte el 53,3% de la superficie total de la CAPV está arbolado, destacando que la sensibilización, concienciación y participación en la defensa del ecosistema forestal por parte de los agentes es baja y el Plan Forestal Vasco (1994), que traza las actuaciones a seguir por las Diputaciones Forales, requiere de futuras leyes de ordenación, uso y gestión del medio natural que evolucione a tenor de los avances científicos y técnicos que en esta área se están produciendo a nivel mundial.

c) El sector de la energía

Abarca las compañías productoras y distribuidoras de energía eléctrica, de combustibles, la cogeneración, la energía de biomasa y el refino de petróleo. Su relación con el medio ambiente está ligada al consumo de recursos naturales limitados y a la generación de determinados efectos ambientales como son el cambio climático y la acidificación.

La CAPV es deficitaria en recursos energéticos y, sin embargo, mantiene un consumo energético per cápita propio de países de economía desarrollada. El consumo principal de la energía sigue siendo para la industria aunque la energía para el transporte y el confort residencial se sitúan muy cerca del consumo energético industrial.

Sector Energético



Desde la Administración vasca se ha implementado por motivos de competitividad industrial y sólo colateralmente por motivos de protección ambiental una política energética basada en las fuentes renovables y el ahorro que ha supuesto una mejora sensible del volumen de emisiones a la atmósfera.

menos emisiones

Sin embargo, aún se necesita a medio plazo reducir las emisiones atmosféricas provenientes de estas actividades. A ese objetivo hay que añadirle la necesidad imperiosa por desarrollar la política de sustitución -reducción a corto plazo- de emisiones desde los vehículos de transporte o emisión difusa de contaminantes gaseosos.

La política sectorial pasa por la diversificación de fuentes y la mejora del rendimiento energético. Su importancia como grupo estratégico reside en su relación estrecha con todos los factores del crecimiento (transporte, industria y residencia).

*diversificación
y rendimiento*

d) El sector industrial

Comprende la industria básica (siderurgia y química) y la industria manufacturera. Es un sector diverso, importante en volumen de producción, heterogéneo en términos de naturaleza de negocio pero muy homogéneo en la presión sobre el Sistema Ambiental pues la organización y tipos de procesos son muy similares.

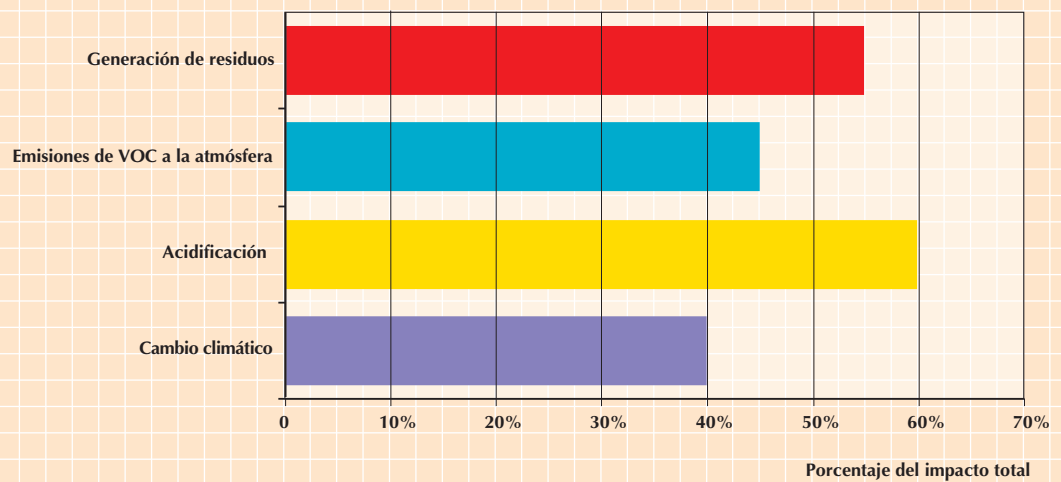
Ha sido el agente contaminante por excelencia pero actualmente al ser un sector en renovación ha llegado a generar actividad limpia en unos casos, poco contaminante en otros o incluso a colaborar en la corrección de efectos (nuevas industrias de tecnología ambiental o industrias de recuperación y reciclaje).

sector en renovación

Este sector ha contribuido de manera esencial al desarrollo del País Vasco y, a pesar de las transformaciones de la última década, aún representa el 37% de la actividad económica de la CAPV. Además ha habido un desplazamiento desde la industria tradicional hacia nuevas actividades industriales (3ª generación industrial) a base de Pequeñas Empresas que suman un total de 14.354 establecimientos industriales.

Este cambio en la actividad industrial y la aplicación sistemática y concienzuda de normativas han sido las principales causas de la disminución en un 40% el volumen absoluto de emisiones contaminantes a la atmósfera.

Sector Industrial



Sin embargo, sigue detectándose una divergencia entre el crecimiento basado en el consumo de recursos no renovables y el mantenimiento de calidad medioambiental.

El factor limitativo para una total corrección e inversión de la situación de presión ambiental se encuentra en la propia estructura de la empresa industrial vasca: se trata de pequeñas empresas en las que los costes de adaptación son inasumibles de forma individual y en las que la aplicación de medidas y reglamentaciones globales o comunes se ve más como una imposición que como algo beneficioso.

inversión de la situación

La política ambiental del periodo anterior hacia la industria no ha sido suficientemente consistente e integradora. Es a partir de ahora cuando el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y el Departamento de Industria deberán consolidar y poner en práctica las diferentes iniciativas que se han propuesto en los últimos planes elaborados por ambos departamentos, como realizar en cada caso el análisis del ciclo de vida de los productos fabricados introduciendo herramientas de innovación vía el ecodiseño; es decir, pensar en la producción limpia desde el propio momento de la concepción del producto.

ecodiseño

Actualmente crece el sentimiento de que también este sector juega un papel importante en ofrecer soluciones a los problemas medioambientales y que puede trabajar activamente en varias direcciones.

e) El sector del transporte

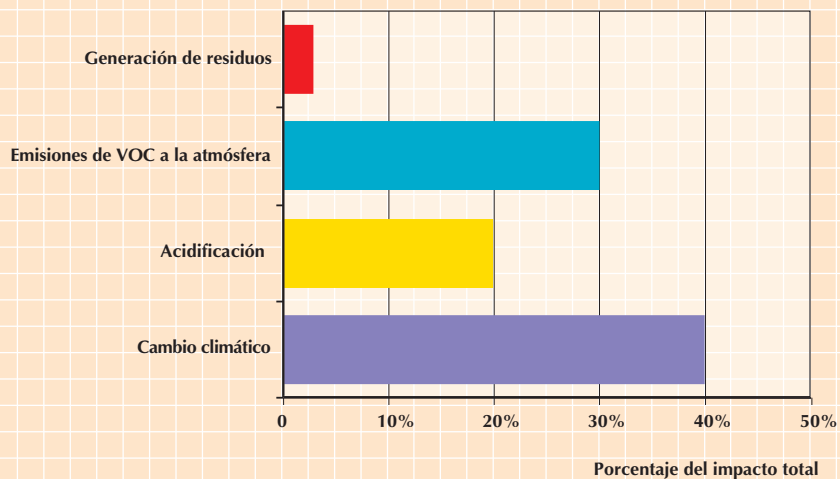
Es un sector diverso en su naturaleza, incluyendo las compañías de transporte (mercancías y viajeros), por ferrocarril, barco y avión, y el conjunto de propietarios de vehículos comerciales y privados.

La movilidad es un factor clave, en el funcionamiento de las actividades y del desarrollo social, y por ello se admite ya internacionalmente que el sector del transporte es un destacado agente contaminante.

movilidad social

El transporte por carretera de pasajeros y mercancías se ha incrementado desde la entrada en vigor de la Unión Aduanera Europea. De hecho, sólo por la frontera de Irún circulan al año más de 4.000.000 de Tn. de mercancías y 1.200.000 viajeros de largo recorrido por tren y 5.000.000 de viajeros por carretera.

Sector Transporte



A pesar de que el 6% del gasto público de la CAPV es absorbido por el transporte y sus infraestructuras, se observan importantes disfuncionalidades debidas al protagonismo cada vez más relevante del automóvil y del camión. El mayor impacto lo representa el consumo de combustible al que no se le vislumbran alternativas sustitutorias.

A medio plazo la presión energético-ambiental seguirá creciendo pues el parque de automotores/automóviles crece en torno al 2/3% anual. A ello se suma el creciente uso del transporte por avión desde los tres aeropuertos situados en la CAPV.

Por todo ello, se hace indispensable elaborar un Plan sobre el Transporte y el Medio Ambiente, como primer paso integrador hacia una visión homogénea de estos dos ámbitos de actuación administrativa.

plan integrador

f) El sector de la construcción

El sector de la construcción tiene interés para la política medioambiental debido a que desempeña un papel significativo en relación con diversas necesidades sociales claves. Las necesidades de vivienda, trabajo, movilidad y ocio conllevan una considerable actividad de construcción, además de los consiguientes problemas, residuos y contaminación. Por el contrario, la calidad medioambiental puede imponer limitaciones a la construcción de viviendas en zonas urbanas y en las cercanías de las principales arterias de comunicación. Además del consumo de materias primas y generación de residuos sólidos, se sitúan entre los agentes emisores de más impacto visual en suelos, espacios y entornos.

La presión urbana motivada por un crecimiento descontrolado se manifiesta en casi todos los rincones de la CAPV (a excepción de Araba) promoviendo la utilización de suelos degradados de bajo coste para usos con un mayor valor añadido donde las importantes plusvalías obtenidas sólo se reinvierten de forma minoritaria en la recuperación ambiental.

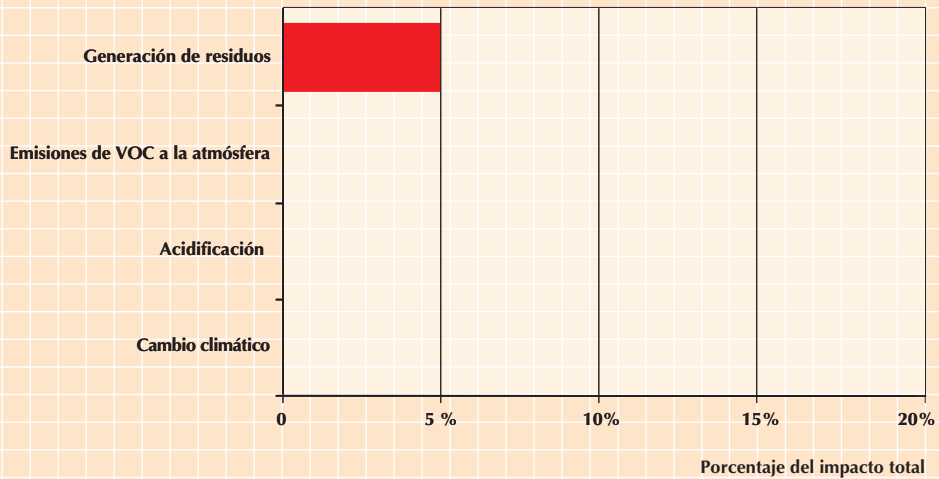
La compleja estructura de la cadena decisoria en el sector está limitando la introducción de innovaciones tecnológicas y de materiales en los procesos de construcción y la liberalización en la asunción de normas de seguridad y de calidad. El déficit legislativo es fuerte y se agrava porque esta actividad no dispone de una actuación coordinada desde la Administración.

compleja cadena decisoria

Puede desempeñar un papel de colaborador en la mejora de la situación por la vía de afrontar mejora de rendimientos en sus productos finales (materiales aislantes para las viviendas, arquitectura bioclimática, reutilización de materiales, ...).

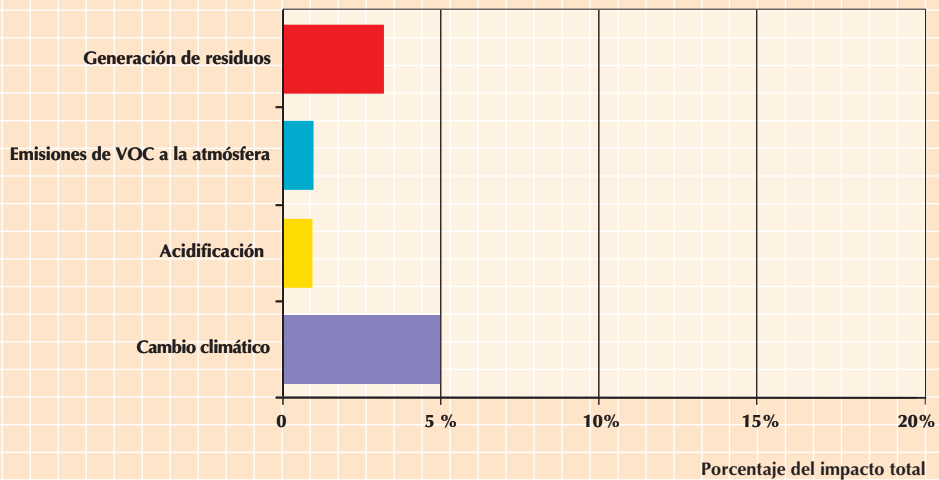
colaborador

Sector Construcción



Contribución de la construcción a los temas ambientales (Fuente: Estado del Medio Ambiente de la CAPV 1998)

Comercio y Turismo



Contribución del comercio y turismo a los temas ambientales (Fuente: Estado del Medio Ambiente de la CAPV 1998)

g) El comercio y turismo

El comercio minorista es el eslabón esencial en la cadena entre productor y consumidor, aunque de hecho no se limita a ejercer este papel de mero enlace ya que participa plenamente en todos los aspectos medioambientales.

***eslabón de la
cadena de consumo***

El comercio minorista incluye aproximadamente a 40.000 empresas. Los elementos clave objeto de trabajo para el comercio serían la reducción de residuos y del consumo energético, la gestión del embalaje y la información al consumidor.

El impacto ambiental del turismo está supeditado al tipo de turismo, al comportamiento de los turistas y a la calidad de los servicios.

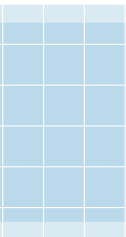
A nivel de la CAPV la importancia en términos económicos es creciente (un 5% del PIB), ya que cerca de un millón de viajeros entraron en la CAPV en 1995, habiéndose constatado ritmos de crecimiento superiores al 5% anual. Los impactos ambientales provienen por la presión de las grandes masas de población flotante y los efectos estacionales. Sus repercusiones se producen a escala local por absorción de recursos utilizados habitualmente y por mayor generación de residuos y contaminantes.

Es, en definitiva, una presión equivalente a la de una gran población urbana. Pero a diferencia de ésta, es muy difícil aplicar concienciación y responsabilidad a poblaciones no arraigadas o transeúntes.

El control y planificación, así como la apuesta por un turismo selectivo que se distribuya por el territorio, puede permitir absorber la carga sobre el medio ambiente.

2.1.3. Instrumentos para la política de integración entre la economía y el medio ambiente

Los instrumentos de una política medioambiental son los medios empleados por la Administración para alcanzar los objetivos de la política en este ámbito. En general, comprenden instrumentos de ordenación y normativos, económicos y sociales y su finalidad es apoyar la consecución del cambio deseado en la conducta de los individuos, las empresas y los grupos así como consolidar sistemas para realizar seguimiento y asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados o las reglas de funcionamiento comunes a todos los agentes.



Clave 3

En la Unidad Territorial donde se vaya a aplicar una política ambiental se hace necesario ponderar la importancia y contribución de los diversos agentes de presión a los problemas ambientales e identificar a niveles espaciales más detallados su interrelación con el Sistema Ambiental. Para abordar políticas específicas adaptadas localmente, se deberá cuando menos contar con las administraciones, público, sector primario, sector energético, industria, transporte, construcción y el sector del comercio y turismo.

En el caso de la política ambiental, los instrumentos públicos que actúan son varios:

La ordenación y las normativas

La ordenación pretende elaborar planes y/o programas de ámbito territorial y sectorial que integran las actuaciones particulares hacia los objetivos generales y dotan a las mismas de recursos económico-financieros. A escala más local se traducen en Ordenanzas de obligado cumplimiento.

Las normativas, por el contrario, establecen un mandato mínimo y específico sobre las conductas y su eficacia se basa en que sean comprensibles, transparentes y justas. Este apartado ha sido extensamente desarrollado en la política ambiental tradicional aunque se han determinado importantes desajustes entre el efecto y la restitución al estado anterior o entre el apremio a unos agentes frente a la permisividad ante otros.

Un planteamiento racional de estos instrumentos enfocará la profundización en varias direcciones:

- Los instrumentos de tipo normativo han desarrollado a nivel competencial las legislaciones básicas del Estado.

A través de la Ley General de Protección del Medio Ambiente se ha tratado de legislar y ejecutar las correspondientes a las distintas instituciones vascas y “colgar de ella” las competencias y funciones respetuosas con la Ley de Territorios Históricos. El primer paso ha sido la ordenación de actividades con incidencia en el medio ambiente, que afecta especialmente a los temas de residuos y suelos contaminados.

El déficit principal ha sido la falta de coordinación y de desarrollo paralelo en otros Departamentos del Gobierno, lo que afecta y produce interferencias en los planes y programas sectoriales más ligados a agentes concretos.

A medio plazo, además de profundizar y desarrollar la legislación europea para los diversos temas, hay que considerar que en la Unión Europea -origen de la mayor parte de normativas- se está en un proceso de reflexión y de revisión, tanto para simplificar estas normas como para integrarlas en Leyes Marco más horizontales e integradoras con las políticas sectoriales actuales.

Ley General

integración de políticas sectoriales



- En este apartado, y ya con más enfoque hacia la calidad ambiental territorial, se han elaborado las Directrices de Ordenación del Territorio con especial atención a las oportunidades del medio físico. Falta avanzar desde este esquema general hacia los planes Territoriales Parciales y Sectoriales.

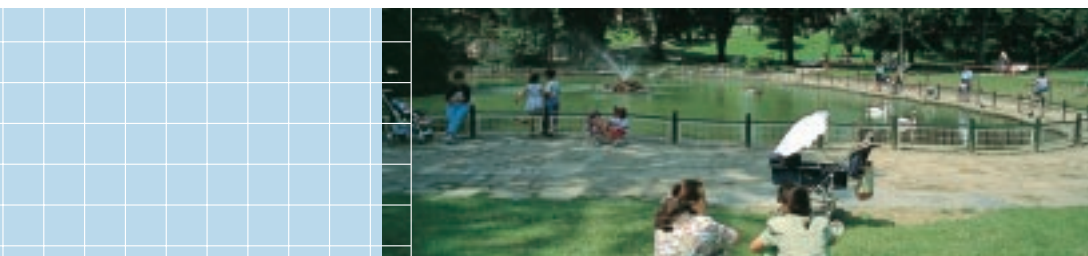
- Por otra parte, se ha actuado por la vía de aplicar el régimen sancionador a través de la puesta en marcha de servicios de vigilancia e inspección y la actuación post-alarma. Se puede decir que este régimen de inspección-sanción ha sido más discriminatorio que ejemplarizante.

Falta por desarrollar el seguimiento en tiempo real del estado del Sistema Ambiental, para que sirva de protección preventiva (régimen de umbrales y de tolerancias) en función de la situación de sectores, territorios, entorno comarcal, etc.

- La planificación ambiental necesita también una importante integración estructural. En este sentido se ha avanzado en establecer la conveniencia de la integración, si bien está pendiente una labor importante de concreción y aplicación práctica.

- Las reglas ambientales deberán hacerse de manera que permitan lograr un grado de cumplimiento generalizado y una distribución equitativa de los costes derivados de su implantación, (especialmente para PYMEs). Simplificar y codificar un número básico de estos requerimientos puede ser el primer paso hacia el fomento y generalización de las Concertaciones o “Acuerdos voluntarios” de prevención, protección y restauración en materia de riesgos ambientales.

- Una parte importante de estos instrumentos públicos la constituyen los programas de apoyo tecnológico a las soluciones de optimización de recursos, de utilización de procesos de producción limpia, de recuperación y reciclaje. Este es el caso de los proyectos innovadores y de aquellos basados en las BAT (Mejores Tecnologías Disponibles), en los que la financiación previa puede recuperarse por el retorno de beneficios por productividad a medio plazo (desarrollo a riesgo compartido).



Los instrumentos económico-financieros y tributarios

Están destinados a incentivar los cambios en las conductas de los agentes mediante la asunción pública de parte de los costes de las actuaciones de protección medioambiental. El aporte de fondos específicos de financiación como son las subvenciones ha sido la vía tradicional de utilización de estos instrumentos. Este tipo de instrumentos responden a una época de escasa concienciación y de actuación para corrección de disfunciones. Esta carencia afecta a la propia Administración, que apenas ha habilitado fondos específicos -en la línea del FEDER por ejemplo- para temas ambientales y, así, los recursos a manejar han sido escasos y derivados de las partidas de inversión (que son precisamente parte interesada). La propia política de convergencia económica en la Unión Europea los está desterrando.

Se hace necesario por lo tanto explorar otros instrumentos más innovadores y de mayor rendimiento en términos de eficacia/coste cuya potenciación se contempla en el momento actual.

En esta filosofía se inscriben los incentivos fiscales, las tasas públicas por aprovechamiento del dominio público y el cobro de precios públicos por la prestación de servicios. Todo ello pretende traspasar el coste de las actuaciones hacia los generadores de presión, fomentando en ellos la internalización de los costes reales para que posteriormente tomen medidas de optimización.

Así mismo, en otros países comienzan a adoptarse nuevas formas de incentivación económica. Entre ellas destacan las agrupadas en los “permisos o derechos de emisión intercambiables” basados en la cooperación interagentes y las ecotasas o “tasas verdes” que es la práctica que más se está difundiendo.

En todas estas situaciones, la efectividad de estas tasas y permisos sólo puede alcanzarse si se acompañan con medidas fiscales que, a bajo coste para la Administración, consiguen premiar el esfuerzo de cambio y adaptación. Algunas medidas fiscales en vías de implantación son, por ejemplo, el retorno de las tasas al comprobar que se han adoptado cambios en la presión ambiental, la reducción de las mismas en el caso de las “inversiones verdes”, el establecimiento de criterios de libre amortización y depreciación contables para las inversiones “verdes” y la deducibilidad en las inversiones de cambio y ahorro energético.

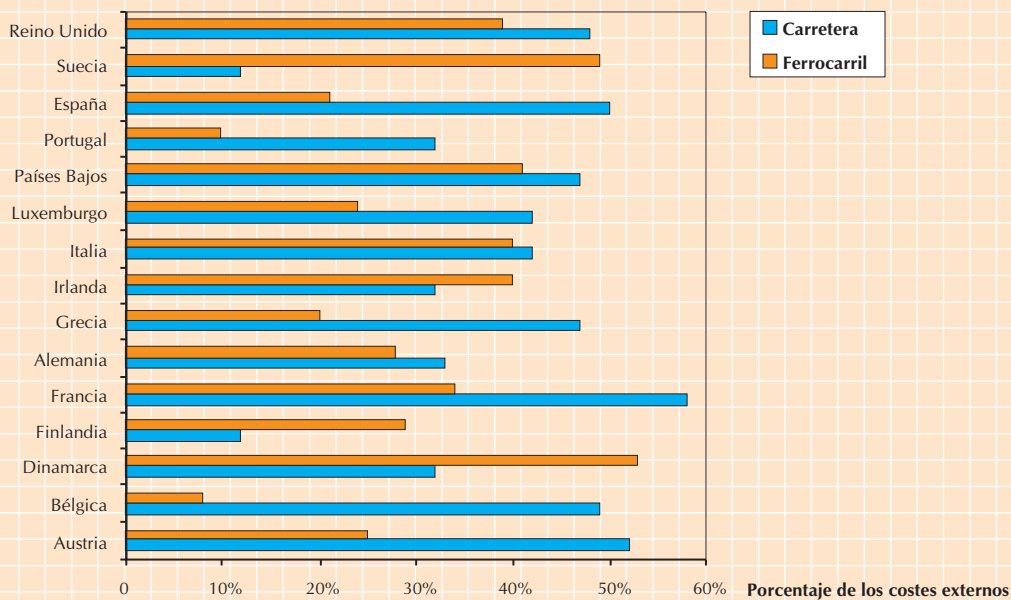
instrumentos innovadores

costes reales

incentivación económica

Factores externos del transporte en los países de la Unión Europea

Proporción de costes externos* cubiertos por las rentas** del transporte



* costes medioambientales e infraestructurales
** impuestos de matriculación de vehículos, impuestos al combustible, peajes y tasas de aparcamiento

Fuente: IWW/INFRAS; ECMT

Finalmente, en determinados temas ambientales el Aseguramiento puede ser un instrumento a potenciar. La falta de adecuación legislativa en este campo hace que sólo en determinados casos se aproveche el potencial que puede tener para amortizar los efectos de contaminaciones puntuales.

Los instrumentos de tutela y gestión ambiental

Están tomando una importancia creciente pues se enfocan hacia la mejora ambiental por consulta, persuasión, cooperación, estímulos y provisión de facilidades para proyectos educativos, ejercicios de participación, demostraciones, etc.

Entre ellos se contemplan los siguientes:

Sistemas de gestión ambiental y auditorías ambientales.

Son instrumentos que se inscriben en las estrategias de comunicación. Evalúan la gestión ambiental en las empresas y permiten informar al público sobre el comportamiento de esos agentes. Son, de hecho, una base de partida para fomentar el acuerdo entre agentes pues inducen una discriminación positiva hacia aquellos que apuestan por la calidad ambiental en sus actividades: ganan prestigio e imagen ante el consumidor que poco a poco toma conciencia sobre la conveniencia de adquirir a aquellos que invierten en “su” calidad de vida.

Los resultados se suelen plasmar en: Certificaciones de la empresa y ecoetiquetas o distintivos de que el producto es respetuoso con el medio ambiente a lo largo de todo el ciclo de vida.

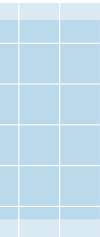
Educación, Formación y Promoción Ambiental

Comprenden las actuaciones que difundan y extiendan en la ciudadanía y en el conjunto de instituciones conocimientos, información, actitudes, valores, comportamientos y habilidades prácticas encaminadas a la prevención y resolución efectiva de los problemas ambientales.

valores de prevención

La actuación en materia de educación, investigación y sensibilización ambiental tendrá como finalidades:

- a) La generalización de la conciencia ambiental.
- b) La correcta educación ambiental en las enseñanzas no universitarias.
- c) Ofrecer en el ámbito universitario capacitación especializada en los distintos sectores del conocimiento ambiental.



Clave 4

En los distintos sectores y para los diferentes problemas ambientales los instrumentos de política ambiental presentan diferentes grados de coste/eficacia. Debe potenciarse la introducción de instrumentos innovadores basados en apoyar la prevención, los acuerdos voluntarios, la formación en responsabilidad, la discriminación positiva hacia el respeto ambiental y la información.

- d) El fomento de la investigación ambiental en los campos de la tecnología, ciencia de la salud, experimentales, ciencias sociales y humanidades.
- e) Establecer criterios de valoración en las compras públicas que premien la gestión ambiental en las empresas ofertantes.

Comunicación.

Comprende el conjunto de elementos para informar a la sociedad sobre la evolución del Estado Ambiental y las actuaciones previstas. De esta forma, el colectivo puede actuar y participar.

Algunos de estos instrumentos se centran en: reglamentaciones para acceso a información, articulación de grupos para la participación en la toma de decisiones y en el seguimiento de medidas y programas, cooperación de agentes para utilización de recursos y desarrollo de normas de conducta.

Seguimiento y Vigilancia ambiental

Comprende los instrumentos para medición y evaluación de los resultados de las políticas aplicadas y de la bondad del resto de instrumentos aplicados. Entre estos cabe destacar la red de medidores, los umbrales de detección y alarma, las medidas de interrelación en emisores y los modelos de simulación.

Los instrumentos de inspección deberían trasladarse a este conjunto cambiando su filosofía por la de instrumentos para garantizar:

- Conductas específicas.
- Mecanismos de información responsable
- Acuerdos voluntarios.

2.2 La nueva estrategia medio ambiental

El medio ambiente está pasando de ser un concepto abstracto y genérico a tener una identificación exacta en funcionalidad y valor.

Un medio ambiente limpio cumple numerosas funciones para nosotros y tratamos de seguir utilizando estas funciones de forma sostenible. Nos proporciona el agua que bebemos, el aire que respiramos y nos suministra los cultivos que consumimos.

***funciones
del medio ambiente***



El desarrollo sostenible no sólo exige que el medio ambiente esté limpio y libre de contaminación y molestias, si no que también exige que todos dispongamos de recursos naturales de calidad tanto ahora como en el futuro. Actualmente se admite que la calidad ambiental no es un fin en sí mismo sino un requisito previo esencial para garantizar que la CAPV sea un apropiado y atractivo territorio para vivir, trabajar y disfrutar del ocio.

recursos para todos

2.2.1 Ámbitos de percepción

La política ambiental, como coordinación de las actuaciones de los diversos agentes, se realiza en un espacio geográfico determinado. Sin embargo, se comprueba que las presiones de los agentes no siempre coinciden espacialmente con los impactos medidos. Ello implica que las actuaciones de los agentes deben tener en cuenta -y adaptarse- a las situaciones de interrelación geográfica que se dan entre los distintos ámbitos espaciales.

tres espacios geográficos

Por esta razón, los problemas ambientales que trascienden fronteras administrativas y físicas (el cambio climático, por ejemplo) no pueden abordarse desde la Unidad Territorial sino que requieren un tratamiento global. A nivel local, simplemente habrá acciones concretas, derivadas de la política de alcance global establecida, sobre potenciales focos emisores localizados y una labor de seguimiento puntual sobre el Estado Ambiental como fuente de información de los progresos alcanzados globalmente.

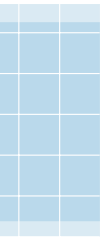
global

Otros problemas tienen una percepción regional. Los problemas se originan en agentes de comportamiento similar y las soluciones son extrapolables y exportables de unas Unidades Territoriales a otras. Es el caso de los problemas de acidificación, eutrofización, gestión de residuos o contaminación química. La necesidad de converger económicamente en esos espacios regionales obliga a que las soluciones locales que se adopten no introduzcan elementos de ineficacia y de falta de competitividad. La cooperación y el establecimiento de redes de agentes que enfoquen soluciones comunes a problemas comunes puede ser la base de una política consistente y sostenible. A nivel local, el seguimiento y aplicación de las experiencias regionales se convierte en una fuente de conocimiento sobre la resolución de los problemas regionales y un evaluador de su eficacia. La transferencia de conocimientos juega un papel fundamental.

regional

Los problemas detectados y percibidos en el ámbito más cercano a la vida cotidiana suelen tener un origen local y se pueden acometer localmente. La definición de normas de conducta y reglamentos específicos, adaptados

local



Clave 5

En la Unidad Territorial donde se vaya a aplicar una política ambiental se hace necesario establecer una red de seguimiento para analizar distintos Indicadores de Estado y Evolución. Como tal red, se integrará en un ámbito espacial superior, global o regional, aunque estableciendo los umbrales de alarma y tolerancia más convenientes para la actuación local.

localmente y descentralizadas -flexibles según las circunstancias y situaciones- es la base de la política ambiental en este ámbito. La estructuración de redes de vigilancia e información permite a medio plazo el intercambio de experiencias y resultados.

2.2.2 Los plazos

Los efectos de los agentes emisores suelen percibirse en la mayor parte de los casos como impacto a corto plazo en el Sistema Ambiental. Pero hay numerosas presiones derivadas de algunos agentes cuyo impacto se detecta y mide a medio o largo plazo por su localización difusa o por la dispersión que tolera el propio Sistema,.

presiones vs impactos

Por otra parte, las respuestas correctoras que no sólo apunten a la eliminación de las emisiones sino que intenten mejorar, corregir o regenerar el Estado del Sistema Ambiental sólo dejarán sentir sus efectos (umbral de percepción) al cabo de cierto tiempo, en general largo.

respuestas vs estado

Esta diferente respuesta de unas y otras actuaciones exige disponer de una información permanente sobre el ritmo de cambios (seguimiento) y la adopción de medidas complementarias y correctoras. A la vez, exige dar más importancia a las acciones con efecto multiplicador o de alta eficiencia, permitiendo evaluar la bondad de las actuaciones e instrumentos no sólo en términos de fiabilidad sino de consolidación de sus efectos.

consolidar las acciones

Por ello, la planificación de actuaciones ha de mantener un horizonte a largo plazo y un avance progresivo y escalonado en los objetivos alcanzables. También por ello, esta planificación de largo alcance temporal requiere un seguimiento del grado de avance en el cumplimiento de los objetivos parciales.

Un periodo de 12 años se presenta como un horizonte temporal suficiente para comprobar la evolución del Sistema Ambiental. En el transcurso de ese periodo evaluaciones mínimas más cercanas a los ciclos de actividad económica -4/5 años- permitirán conocer si la integración de la economía y el medio ambiente se está produciendo o no y con ello tomar las medidas impulsoras oportunas.

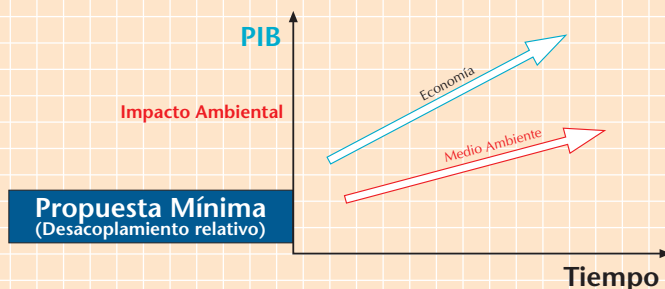
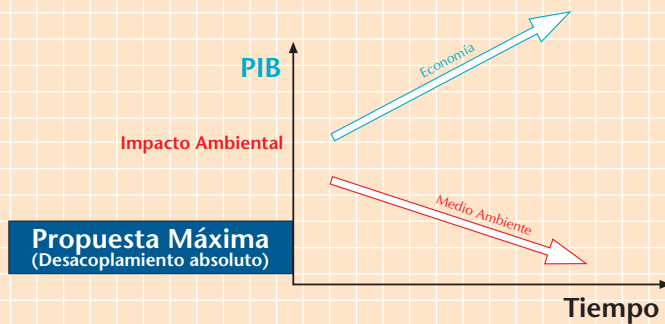
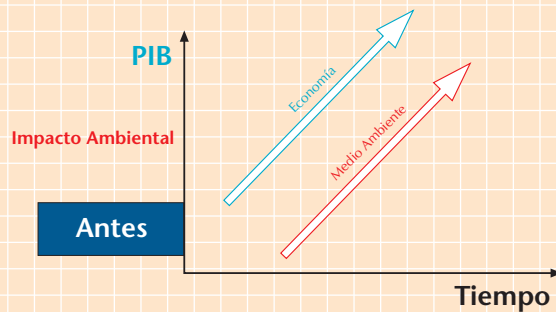
horizonte temporal suficiente

Desacoplamiento

El desacoplamiento se refiere a la mejora de la calidad de vida (por crecimiento económico) mientras a la vez se reduce la presión hacia el medio ambiente. Hay dos tipos de desacoplamiento:

- **Desacoplamiento relativo:** Se da cuando la presión ambiental aumenta, aunque en proporción menor que la de la actividad económica.
- **Desacoplamiento absoluto:** Se da cuando la presión ambiental se reduce o al menos se mantiene constante mientras las actividades económicas crecen.

La **eficiencia medioambiental** implica el uso progresivo de una menor cantidad de recursos medioambientales y naturales para un determinado nivel de consumo y producción.



2.2.3 Las nuevas relaciones entre economía y medio ambiente

Las autoridades públicas se encargan de mejorar el bienestar y el nivel de vida de todos sus habitantes, tanto ahora como en el futuro. En la búsqueda del desarrollo sostenible -el principal objetivo de la política medioambiental- queda patente que la preocupación por el medio ambiente forma parte de una preocupación más amplia centrada en el bienestar y en el nivel de vida. El término “desarrollo sostenible” se acuñó por el Comité Brundtland de la ONU para describir un desarrollo que satisfaga las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Crecimiento y presión sobre el entorno

Aplicar únicamente una política económica en busca del crecimiento constante implica, así se ha comprobado en el pasado, un mayor deterioro del entorno.

Hasta épocas recientes se ha asumido que el crecimiento económico y la presión sobre el medio ambiente estaban acoplados, es decir, que había una relación directa entre la producción de bienes y las emisiones físicas de contaminantes, que existe una relación directa entre el crecimiento y la presión medioambiental.

relación directa

Sin embargo el deterioro ambiental ha sido tan patente que ha amenazado incluso la salud humana, por lo que ha sido necesario desarrollar políticas de corrección y regeneración.

La nueva forma de actuar simultáneamente en las esferas economía- medio ambiente persigue que se produzca un desacoplamiento entre ambos crecimientos. La bondad de una política ambiental será, en consecuencia, tanto mayor cuanto mayor sea el desacoplamiento, admitiéndose incluso que el éxito total se produce cuando el crecimiento económico se desengancha absolutamente del aumento del deterioro ambiental.

desacoplamiento

De ahí el objetivo fundamental de una política ambiental: permitir un crecimiento económico manteniendo la calidad ambiental.

Ciclo económico y ciclo ambiental

Un aspecto que determina el rumbo del desacoplamiento economía-medio ambiente es la diferencia en la duración de los ciclos económico (4-5 años)



y ambiental (10-20 años). Es decir, muchas actuaciones realizadas tomando como base los planteamientos del crecimiento económico impactan de inmediato en el medio ambiente pero las medidas correctoras o regenerativas para paliar sus efectos pueden no alcanzar un nivel pleno hasta muchos años después.

diferentes ciclos

Internalización de los costes ambientales

La protección del entorno ambiental puede hacerse por la intervención de los poderes públicos en forma de leyes y normativas de defensa acompañadas por medidas de sanción y coerción: “el que contamina paga”. Esta política, que sirve para frenar el deterioro y sensibilizar a determinados agentes, conduce a medio plazo a un crecimiento desigual de las empresas y regiones junto a una resistencia unánime por parte de los agentes industriales frente a lo que se percibe como un impuesto encubierto. Al final, se devuelve al conjunto social el problema pues el productor que puede incrementar precios para absorber los costes de corrección ambiental impuestos.

Este freno al desarrollo generado por la externalización de la política ambiental puede obviarse por vía de la internalización: que el proceso productivo soporte en sus costes la protección del ambiente y trabaje por tanto sobre presupuestos reales. Posteriormente se pueden ajustar los costes a la situación del mercado mediante planes de incorporación de innovaciones tecnológicas (sustitución de elementos, mejora de eficacia, ahorros) y mejora continua de los procesos y actividades.

A medio plazo, la integración de los costes ambientales en los precios es una forma de procurar que se incluyan los costes reales a la hora de tomar las decisiones económicas. Los beneficios obtenidos por esta política han eliminado las pasadas reticencias y han actuado como elementos ejemplificadores.

2.2.4 Las relaciones entre conocimiento y actuación ambientales

El crecimiento económico futuro responderá a un mayor y más diversificado consumo. Los cambios en la demanda por parte de los consumidores pueden trastocar toda la cadena de actividades productivas y con ello influir sobre la presión ambiental producida por los agentes.

cambios consumo

Cambio climático: Reducción absoluta de emisiones	
Gases con efecto invernadero	-5% Mtn
CO ²	=Mtn
CO ² por tráfico	+8% Mtn
Acidificación: Reducción absoluta de emisiones	
NOx	-250% kTn
NH ³	-280% kTn
SO ²	-210% kTn
CVO	-280% kTn
Lluvia ácida: Consecución de un valor tope	
Máx. total de ácido potencial	1400 mol/Ha
Eutrofización: Reducción	
P total	-400% kTn
N total	-250% kTn
Deterioro Medioambiental Urbano: Conseguir	
Población soportando <55dB	35-40%
Proyección de gasto:	
Costes de adaptación ambiental (2000-2010)	1.000 Eur/hab/año

Algunos objetivos proyectados al 2010 en el escenario de Coordinación Europea para los distintos países de la Unión Europea (Fuente: AEMA 1999)

	Nivel de 1985	Nivel de 1990	Nivel de 1995	Nivel previsto para el año de consecución del objetivo	Objetivo	¿Avances?
Gases de efecto invernadero (GE) y cambio climático						
Emisiones del conjunto de GEI	-	100	98	106	92 en 2008-2012	☹️
Emisiones de CO2	96	100	97	98-102	100 en 2000	😐
Sustancias que agotan el ozono						
Produccion de CFC	160	100	11	0	0 en 1995	😊
Producción de HCFC	-	100	108	0	0 en 2025	😊
Acidificación						
Emisiones de SO2	119	100	65	53*	60 en 2000	😊
				29	16 en 2010**	☹️
Emisiones de NOx	95	100	89	81*	70 en 2000	☹️
				55	45 en 2010	☹️
Emisiones de compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM)	98	100	89	81*	70 en 1999	☹️
Problemas de escala regional						
Residuos municipales (per capita)	79	100	103	109	79 en 1999	☹️

* interpolación entre 1995 y el nivel previsto ** objetivos propuestos que pueden ser modificados en función de la estrategia combinada contra el ozono y la acidificación
Fuente: AEMA 1999

El creciente flujo económico “pull” -la demanda tira sobre la oferta- se traduce en una demanda cambiante y personalizada. Es posible introducir en esa demanda conceptos de respeto ambiental y traspasarlos desde ahí hacia los productores, que se tendrán que acomodar a una demanda ya respetuosa con el medio ambiente. Este poder de influencia del consumidor sobre los agentes tradicionales de la contaminación establece una corresponsabilidad entre ambos. Se trata de una posición interactiva por parte del colectivo social.

corresponsabilidad

Esta posición interactiva descansa en varios pilares:

- El nivel de información y educación que el colectivo social dispone y maneja.
- Los acuerdos con agentes y organizaciones representativas del colectivo que pueden ayudar a plantear una política ambiental más aceptable.
- La receptividad de las opiniones y valores de los agentes consumidores.
- La concienciación sobre el consumo sostenible y sus efectos/beneficios.
- La escala de valores o aquello que el colectivo considera importante en sus vidas.

La sociedad de la comunicación que se está articulando en la esfera económica permite en este sentido una estrategia ambiental basada en la información y la participación. Los resultados de la Convención de Aarhus (1998), firmada por 35 países europeos, entre otras cosas apuesta por el derecho a participar en la toma de decisiones, incluyendo la obligación por parte de los decisores públicos de dar cuenta de los resultados al público y de las decisiones –con sus razones– tomadas.

información y participación

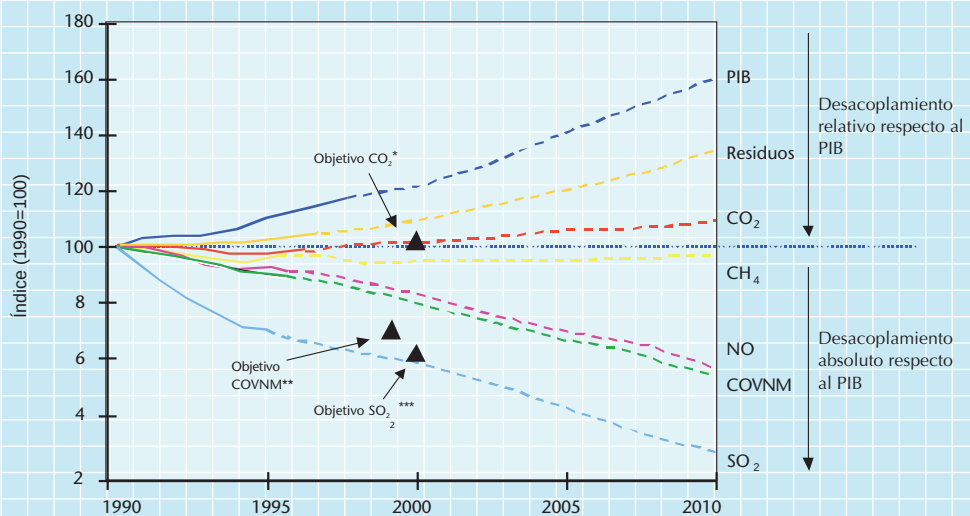
2.2.5 Las respuestas por parte de los países

La presión y los efectos ambientales cuyos impactos trascienden las fronteras territoriales se han abordado mediante Foros de Discusión, Convenciones y la firma de Declaraciones con soluciones comunes y similares desde todos los ámbitos. De ahí los programas de reducción de emisiones, ahorro de energía, prohibición de sustancias altamente tóxicas, etc. A este respecto hay Foros de Coordinación para aplicar políticas activas en estos temas. En el ámbito local, sin embargo, sólo se puede descender a la

sensibilización e incentivos

* Objetivo CO₂: CMNUAC & 5PAMA.
 ** Objetivo COVNM: 5PAMA, Protocolo NUCTLD
 ***Objetivo SO₂: 5PAMA, Protocolo NUCTLD

Fuente: Datos recogidos de diversas fuentes



vigilancia, el control y la aplicación de las políticas globales ante los agentes contaminadores locales. Traducir esas políticas globales en sensibilizaciones y en incentivos de sustitución (tecnologías limpias) es la posibilidad de actuación que queda a las Administraciones Locales.

No obstante, en otros efectos medioambientales de ámbito local o alcance más limitado es posible actuar o interactuar con medidas más eficaces, drásticas, rápidas y cuyos efectos se evalúan a corto plazo.

A nivel de la Unión Europea, o macroregión en vías de integración económica, se llevan ya bastantes años de actuaciones mediante políticas sectoriales y políticas consistentes. El resultado, según los informes extrapolados al año 2000, muestra que se ha mejorado mucho pero insuficientemente. Se ha detenido, en general, el deterioro anterior pero la mejora y la regeneración ambiental están retrasándose en el tiempo. Además, en unos campos se ha avanzado más que en otros.

***retrasos a la
regeneración ambiental***

Los temas más preocupantes siguen siendo los tradicionales del Cambio Climático, la Acidificación de la atmósfera y las aguas interiores, la Biodiversidad, el Almacenamiento, Transporte y Eliminación de Residuos Peligrosos o Tóxicos (con una legislación específica y muy completa) y la reducción en el consumo de recursos naturales, fundamentalmente energía y agua. Capítulo aparte supone el establecimiento de numerosos Tratados Bilaterales con países africanos y del Este de Europa para acometer conjuntamente la protección en ellos de la biodiversidad y de los recursos naturales.

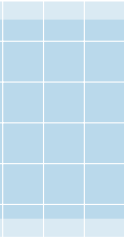
retrasos

En la Unión Europea se han realizado progresos en la preparación de la nueva política ambiental coherente y consistente para los próximos años, con un horizonte situado en el año 2010-2012 para la mayor parte de los problemas ambientales y para el año 2025, e incluso para el 2050, para los problemas de ámbito global y lenta repuesta. Sin embargo, las metas cuantitativas más cercanas toman como referencia el año 2010 a efectos de su control.

nueva política

Del European Assessment Report, emitido por la EEA, se desprende que para minimizar el total de los 56 problemas ambientales comunes del continente –identificados y caracterizados– se establecen unos objetivos prioritarios, también comunes, más allá de las políticas específicas concretas:

- Conseguir un sistema de gestión ambiental más efectivo.
- Plantear objetivos por problemas ambientales para que el ciclo



Clave 6

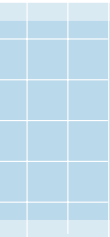
En el entorno a la CAPV están apareciendo nuevas formas de relación entre la economía y el medio ambiente, así como entre el conocimiento y las actuaciones medioambientales, con el objetivo de hacer más efectivas con políticas públicas mediante la utilización de nuevos y mejores instrumentos.

económico-ambiental produzcan cuando menos el desacoplamiento relativo continuado.

- Conseguir en un quinquenio el no aumento de los Índices de acoplamiento para los sectores básicos europeos.
- Simplificar, armonizar y converger en la legislación ambiental.
- Revisar e introducir nuevos instrumentos de política ambiental.
- Realizar progresos hacia una mejor información social.
- Limitar el consumo de recursos en los nuevos problemas ambientales (deterioro medioambiental urbano especialmente).
- Incrementar el grado de convergencia económica y un uso juicioso de la tecnología.

Junto a ello se potencian Programas de Actuación Paneuropea -como Agenda 2000, Aarhus 98, el VI Programa Ambiental, Directiva IPPC, etc.- a la vez que se intenta potenciar el funcionamiento de la Agencia Ambiental Europea y sus sucursales en las regiones y territorios comunitarios.

***Programas y
Directivas Marco***



Clave 7

Evitar la fragmentación y apostar por una actuación coordinada y contrastable exige, como lo han hecho otros países, pasar a una nueva etapa, no basada ya en la corrección de los impactos sobre el Sistema Ambiental sino en abordar la integración economía y medio ambiente y alcanzar de este modo el desacoplamiento del crecimiento económico y la presión ambiental.

3.CONCLUSIONES: Necesidad y posibilidad de una nueva política ambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco

La conclusión sobre el Estado del Sistema Ambiental en la CAPV respecto al existente en la Unión Europea -como referencia avanzada y regional- muestra que existen mínimas diferencias en cómo se han abordado la resolución de los problemas en la CAPV pero que esas diferencias pueden amplificarse a futuro si no se planifica el cambio de las actuales tendencias y prácticas nocivas para el Sistema Ambiental.

En la Unión Europea se están aplicando otros enfoques sobre el concepto de política ambiental, coherente y basada en evaluar criterios medibles de eficiencia. Hasta ahora en la CAPV se ha actuado sectorialmente, con una cierta descoordinación y en la vía de corregir el deterioro acelerado que se detectaba.

La nueva visión sobre política ambiental hace hincapié en buscar la eficiencia de los recursos económico-financieros por la vía de la integración interna -a nivel de las Unidades Territoriales- y externa -complementariedad a nivel de ámbitos regionales- de las políticas específicas. Además intentar mantener la autonomía y la especificidad de las actuaciones en los ámbitos locales y la implantación de actuaciones horizontales de efecto multiplicador, poniendo el acento en problemas y sectores prioritarios. Por todo ello se recomienda la implantación progresiva y constante de un conjunto de instrumentos que repartan equitativamente la responsabilidad sobre esas actuaciones.

También se admite que las actuaciones tienen que basarse en la convergencia con las sociedades europeas y, al mismo tiempo, en medidas de cooperación internacional para abordar problemas comunes y de solución común.

Esta doble finalidad de una nueva política ambiental propia (actuación coordinada y contrastable y alcanzar el desacoplamiento) requiere un planteamiento estratégico de todos los agentes y, en este sentido, un escenario DAFO como herramienta para analizar la conveniencia de llevar a cabo una nueva política ambiental, confirma esta necesidad.

- Por una parte, existen oportunidades para clarificar hacia dónde y cómo se debe aplicar una política ambiental propia:
- Hay una política ambiental europea.

*integración
interna y externa*

coperación internacional

análisis DAFO

Análisis estratégico (DAFO) de la Política Ambiental de la CAPV

DEBILIDADES

Propias de la extensión del problema ambiental al conjunto de la CAPV:

- Se detecta una descoordinación entre agentes.
- El entramado administrativo es complejo.
- Apenas se han desarrollado a nivel local las normativas comunitarias.
- No se realiza seguimiento según un modelo causal de las actuaciones correctoras.
- El colectivo de agentes emisores y demandantes es fragmentado.
- La información, participación y difusión social es insuficiente.

AMENAZAS

Causadas por el mero mantenimiento de las actuales actuaciones medioambientales:

- Las actuaciones a corto plazo no corrigen los efectos a medio y largo plazo.
- Hay despilfarros por descoordinación en recursos, actuaciones y planes enfocados parcialmente.
- No se enfocan los nuevos focos de contaminación ambiental difusa (ruido, presión urbana, etc.).
- No aparece diferenciada la actuación local frente a la transregional.
- Predomina la actuación desde la imposición y no desde la responsabilidad.
- Se mantiene una presión social desarrollista económica e individual basada en el consumo.

FORTALEZAS

La política ambiental actual ha fundamentado:

- Una tradición aceptada en corrección y mejora ambiental.
- La consolidación de la corrección a nivel de agentes puntuales.
- Hay poder competencial en la Administración para actuación local.
- Existe un potencial tecnológico y de innovación para abordar soluciones viables.
- Se reconoce la necesidad de convergencia en las actuaciones públicas y privadas.
- Hay experiencia de Programas integrados en otros Departamentos de la Administración.

OPORTUNIDADES

Clarifican hacia dónde y cómo se debe aplicar una política ambiental propia:

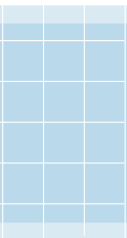
- Existe una política ambiental europea.
- Las Directivas de ámbito general deben ser adaptadas a las situaciones concretas.
- Hay un nivel alto y creciente de demanda de una calidad ambiental.
- Hay efectos secundarios a largo plazo en las políticas actuales, lo que exige nuevos enfoques.
- La estabilidad económica permite integrar al medio ambiente como un factor de competitividad.
- Hay fondos comunitarios específicos para políticas ambientales.

- Las Directivas de ámbito transregional deben ser adaptadas a la situación concreta del ámbito local.
- Hay un nivel alto y creciente de demanda de una calidad ambiental.
- La aplicación de nuevos enfoques integrados en las políticas ambientales permitiría corregir impactos inducidos y secundarios no atajados por las políticas actuales.
- Se ha aceptado que la estabilidad económica permite integrar al medio ambiente como un factor de competitividad.
- Hay fondos comunitarios específicos para políticas ambientales.
- Por otra, aumenta el consenso sobre las amenazas que plantea el mero mantenimiento de las actuales actuaciones medioambientales:
- Las actuaciones a corto plazo no corrigen los efectos a medio y largo plazo, lo que exige planificar en el tiempo las actuaciones.
- Despilfarros por descoordinación en recursos, actuaciones y planes enfocados parcialmente.
- No se enfocan los nuevos focos de contaminación ambiental difusa (ruido, presión urbana, etc.).
- No aparece diferenciada la actuación local frente a la transregional.
- Predomina la actuación desde la imposición y no desde la responsabilidad.
- Se mantiene una presión social desarrollista económica e individual basada en el consumo.

Por eso, a la vista de la evolución esperable en el Sistema Ambiental global se puede actuar con las fortalezas presentes en una Unidad Territorial pequeña con medidas más sólidas, estables, permanentes y aceptadas por las diferentes partes de la sociedad:

- Hay una tradición aceptada en corrección y mejora ambiental.
- La corrección a nivel de agentes puntuales está consolidada.
- Existe suficiente poder competencial en la Administración ejecutiva y poder legislativo para actuación local.
- Existe un potencial tecnológico y de innovación para abordar soluciones viables.
- Se reconoce la necesidad de convergencia en las actuaciones públicas y privadas.
- Hay experiencia de Programas integrados en otros Departamentos de la Administración.

A la vez, la política ambiental deberá afrontar unas debilidades propias de la extensión del problema ambiental al colectivo social de la CAPV.

A decorative grid pattern consisting of a 5x5 grid of squares, with the top-left square being a darker shade of blue and the others being a lighter shade.

Clave 8

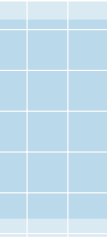
Todo ello lleva a la necesidad y conveniencia de consolidar una Nueva Política Ambiental coherente y consistente, con visión a medio-largo plazo, fruto de un proceso de reflexión sobre el tipo de calidad ambiental que la sociedad vasca está dispuesta a sostener a futuro y qué componentes de esa calidad son más posibles de ser tratados y corregidos en una Unidad Territorial pequeña, de gran diversidad y con recursos económicos limitados.

- Se detecta una descoordinación entre actuaciones y agentes.
- El entramado administrativo es complejo.
- Apenas se han desarrollado a nivel local las normativas comunitarias.
- No se realiza seguimiento según un modelo causal las actuaciones correctoras.
- El colectivo de emisores y demandantes es fragmentado.
- La información, participación y difusión social es insuficiente.

Esta Nueva Política sólo se puede desarrollar a partir de un Programa Marco Ambiental que enfoque y valore los desafíos más graves e indique la dirección del impulso a imprimir, a la vez que muestre cómo superar las limitaciones detectadas al aprovechar los resultados, experiencias y fortalezas de las anteriores Políticas Ambientales desarrolladas. Para ello se modificará la actuación administrativa desde la corrección de los problemas ambientales a la gestión del Sistema para prevenirlos.

***de la corrección
a la gestión***

La consistencia del Programa Marco Ambiental se evaluará a lo largo del ciclo de adaptación ambiental, por lo que se fija el horizonte del año 2012 como límite para la vigencia de las actuaciones derivadas del Programa Marco.



Clave 9

El Programa Marco Ambiental consiste en la definición y el estudio sistemático (a) de las estrategias y actuaciones (b) que es preciso acometer a corto y medio plazo (c) en la CAPV, por el conjunto de agentes económicos y sociales (d), con objeto de sentar las bases que permitan el mejor aprovechamiento de sus recursos medioambientales, que garanticen a medio y largo plazo un desarrollo sostenible (e) y una calidad de vida para sus habitantes, a la vez que de respuesta a las formas de organización y dirección (f) de estas estrategias y actuaciones.

4. Proceso de elaboración del Programa Marco Ambiental

4.1 Características del Programa Marco Ambiental

La definición de una política ambiental consistente parte de la consideración inicial de que, en el momento actual, una adecuada planificación de carácter estratégico requiere la participación desde sus orígenes de la totalidad de agentes encargados de su ejecución, con la vocación inicial de contribuir y coadyuvar a su materialización desde el propio planteamiento metodológico del proyecto.

Filosofía

El propio modelo de funcionamiento global del medio ambiente marca como valores fundamentales:

- la integración de la economía y el medio ambiente
- la calidad de vida
- la optimización del capital ecológico
- la solidaridad intergeneracional e internacional en las actuaciones locales

Definición

Por eso, el Programa Marco Ambiental de la CAPV para el periodo 2000-2012 se entiende como:

a) Definición y estudio sistemático

Se entienden por tal la reflexión ordenada, rigurosa y responsable, adoptando una visión global y coordinada de la situación de partida, integrando las consideraciones económico-ambientales como un todo conexo, a partir de un modelo causal explicativo de las mismas, proyectando el escenario y los objetivos finales a partir de un análisis riguroso de los déficits detectados, de los programas desarrollados y de las alternativas y potencialidades existentes.

b) Estrategias y actuaciones

El programa final será la definición de un conjunto de actuaciones concretas, debidamente justificadas, analizadas y enmarcadas en un marco general de variables estratégicas identificadas mediante indicadores, priorizados en función de su impacto por cada tema ambiental. Para cada variable estratégica el mayor esfuerzo deberá dirigirse a la concreción y delimitación de



aquellas actuaciones con mayores posibilidades de materialización en el horizonte temporal reseñado para el proyecto.

c) Horizonte temporal a corto y medio plazo

La definición de estrategias y actuaciones propuestas se sitúa en un horizonte temporal que comienza con el inicio del Programa y se extiende hasta el final del 2012. Dada la envergadura de los proyectos que presumiblemente se propongan, su periodo de maduración y ejecución puede situarse en el medio plazo y en algunos casos en el largo plazo. Esto obligará a la introducción de indicadores de avance sobre los resultados finales y un seguimiento de distintos hitos propios de cada proyecto.

d) Conjunto de agentes económicos y sociales

Se constituye como un objetivo “en sí mismo” del proyecto alcanzar la plena participación de las diversas Administraciones Públicas operantes en la CAPV, así como de los distintos agentes económicos y sociales con implicación tanto en el diseño como en la materialización de estrategias y actuaciones. Además de ello, se estima conveniente la difusión y traslación ordenadas al conjunto de la sociedad de los temas abordados en el plan, con objeto de propiciar su conocimiento y debate, tanto entre colectivos específicos como por el conjunto de la sociedad.

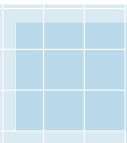
e) Desarrollo Sostenible

La meta final es modificar las pautas de comportamiento en la sociedad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible, entendiendo por tal, entre otras cosas, que se reconozca que la continuidad de las actividades humanas y del crecimiento económico y social depende de la calidad y protección adecuada del medio natural y de sus recursos, y que el consumo o uso de los recursos en un momento determinado no debe hacerse a expensas de los demás, ni de una generación a expensas de las siguientes.

f) Organizar y estructurar

En un decidido esfuerzo para la concentración de iniciativas, sólo la convergencia entre los diferentes agentes puede desembocar en actuaciones a desarrollar sobre cimientos sólidos en distintos ámbitos territoriales. La estrategia básica consiste en integrar plenamente la política ambiental en las demás políticas, con más y mejores instrumentos para controlar y mejorar el comportamiento de los agentes.

Teniendo en cuenta esas características se pueden precisar los elementos básicos del Programa Marco Ambiental.



Clave 10

En este sentido, el Programa Marco Ambiental:

- se dirige al conjunto de la sociedad y sus demandas
- involucra al conjunto de la oferta y la demanda de bienes y servicios
- incorpora tendencias macroeconómicas y sociales
- resulta de la colaboración entre diferentes áreas de la Administración
- contempla tanto necesidades actuales como emergentes
- contempla niveles de percepción/actuación global
- se desarrollará a largo plazo: entre los años 2000 y 2012
- es flexible en las propuestas y revisable según la evolución

Alcance

El Programa Marco Ambiental tiene un alcance muy amplio ya que no sólo agrupa al conjunto de políticas ambientales de la CAPV, tal como se ha venido entendiendo y efectuando hasta ahora, sino que realmente se extiende a todo el conjunto de aspectos que son necesarios para potenciar la integración entre la economía y el medio ambiente.

Los instrumentos que se promoverán en el Programa Marco Ambiental y su orientación a través de líneas estratégicas constituirán el núcleo del Programa. El conjunto de instrumentos y programas no forma una amalgama de acciones inconexas entre sí, sino que en su concepción se tendrán en cuenta sus evidentes interrelaciones y los indicadores de su eficacia operacional.

Objetivos

La forma de hacer llegar a los diferentes agentes lo que el Programa pretende conseguir en términos globales se refleja en los objetivos que, a su vez, constituyen la referencia más concreta que ha de guiar el desarrollo del Programa:

- Definir los objetivos de la Política Ambiental de la CAPV.
- Identificar y caracterizar los temas ambientales de la CAPV así como los agentes del Sistema que participan en el modelo causal.
- Potenciar una Política ambiental que parta del colectivo social y que esté basada en la cooperación entre agentes del Sistema.
- Articular por cada tema ambiental las perspectivas y escenarios futuros en función del grado de participación de los agentes tanto en el problema como en la solución.
- Estructurar los Instrumentos de la Política Ambiental a promover en todos los ámbitos sectoriales y espaciales.
- Potenciar la explotación de los resultados de la innovación desarrollada en las actividades con incidencia ambiental.
- Diseñar el esquema de seguimiento de las actividades con presión ambiental y de la eficacia de las respuestas de la Administración.

Instrumentos

El éxito del propio Programa se conseguirá según el conjunto de instrumentos que se escojan, acepten y utilicen. Especialmente habrá que considerar aquellos instrumentos con mayor relación eficacia/costo y los de tipo social que permitirán un cambio estable en la demanda de desarrollo y consumo.

Estructura organizativa del Programa Marco Ambiental

Aprobación
Garante

Consejo Gobierno Vasco
Departamento de
Ordenación del Territorio,
Vivienda y Medio
Ambiente

Información

Comisión Ambiental

Consejo Asesor

Grupo Ambiental
Interinstitucional

Elaboración

Órgano Ambiental

Comité Técnico Coordinador

Programa Marco
Ambiental

Reflexión Estratégica
+
Líneas de Actuación

Implantación
+
Desarrollo

Coordinación
+
Seguimiento
+
Evaluación

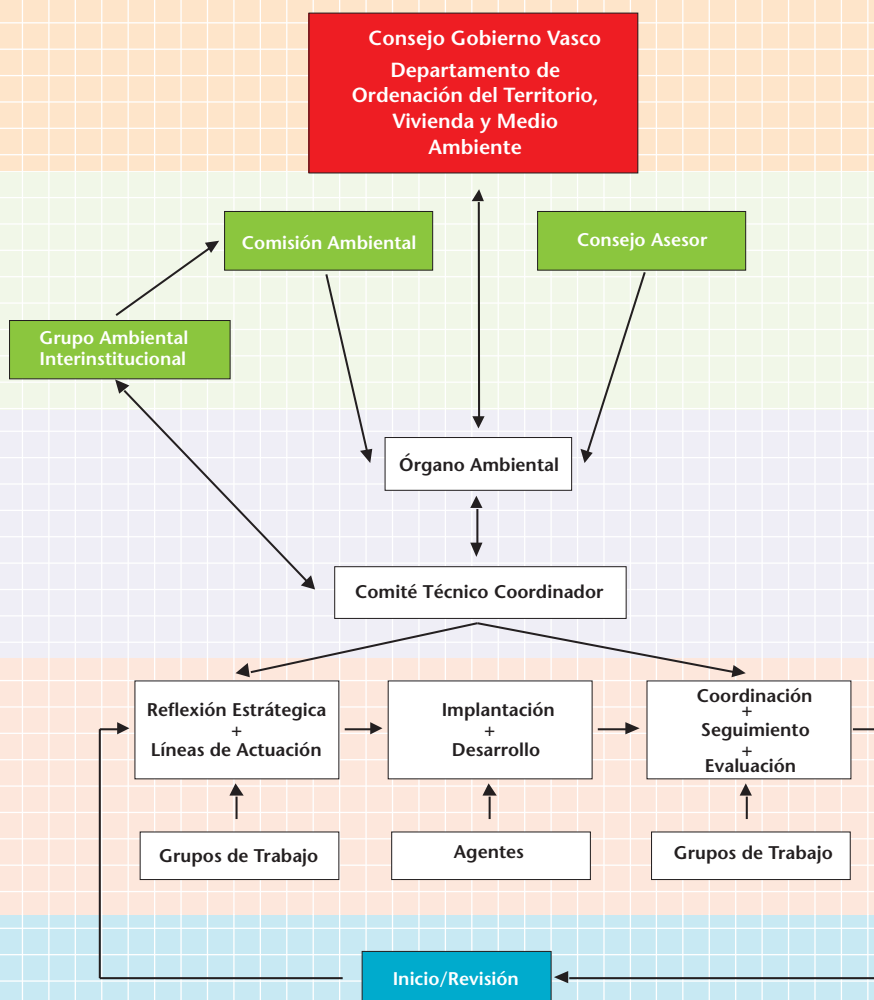
Grupos de Trabajo

Agentes

Grupos de Trabajo

Revisión

Inicio/Revisión



Por ello, un elemento básico del Programa Marco Ambiental será el examen y caracterización de los instrumentos de política ambiental -normativos, planificadores, financieros y sociales- más convenientes para cada línea de actuación propuesta y agente involucrado.

4.2 Estructura organizativa

La estructura organizativa propuesta para la elaboración y aplicación del Programa Marco Ambiental se adapta al desarrollo a lo largo del tiempo del propio Programa. Hay unos órganos actuantes en la fase de elaboración, otros en la fase de implantación y, finalmente, otros que garantizan el contenido y el buen fin de los objetivos establecidos.

El esquema adjunto recoge sintéticamente la estructura propuesta y en ella se incluyen los siguientes órganos:

Consejo de Gobierno Vasco / Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

Asumen las funciones que les otorga la legalidad vigente sobre calidad de vida y medio ambiente en la sociedad vasca.

Aprobarán el Programa Marco Ambiental y serán garantes del buen fin de los resultados del mismo.

Órgano Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco

El Órgano Ambiental de la CAPV es la Viceconsejería de Medio Ambiente quien se encargaría de la elaboración y la evaluación posterior del Programa Marco Ambiental.

En este campo, sus funciones se concretan en:

- Liderar el proceso de elaboración y del seguimiento y evaluación del Programa Marco.
- Impulsar la implantación del Programa en estrecha colaboración con las actuaciones programadas para y hacia los agentes.
- Realizar la política de Comunicación e información ciudadana sobre la marcha y resultados del Programa.
- Impulsar el desarrollo normativo de los aspectos aprobados en el Programa.
- Impulsar las distintas actividades a realizar por los diversos Agentes.
- Ser garante de la eficacia de las medidas aprobadas.



- Formar, consensuar y convocar a sus órganos consultivos cuantas veces se precise, estableciendo un programa específico de trabajo.
- Elaborar y emitir las Memorias e Informes sobre el Estado Ambiental establecidos por la Ley General de Protección del Medio Ambiente a lo largo del periodo de vigencia del Programa Marco.
- Proponer al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente la revisión o modificación del Programa Marco Ambiental durante su implementación.

Comisión Ambiental del País Vasco

Es un órgano de naturaleza consultiva, encargado de la relación, participación y coordinación de las distintas Administraciones que actúan en la CAPV en materia de medio ambiente. Se encargará de promover la coordinación entre las diferentes instituciones vascas, informar el Programa Marco Ambiental, informar los planes y programas elaborados en desarrollo del Programa Marco Ambiental.

Consejo Asesor de Medio Ambiente

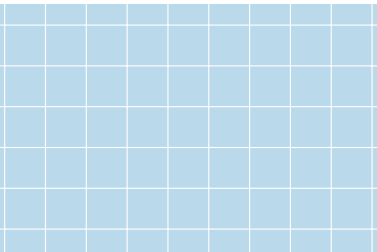
Será un órgano de naturaleza consultiva, encargado de favorecer la participación de los Agentes representativos de intereses sociales y económicos presentes en la CAPV.

Sus funciones en relación con el Programa Marco consistirían en asesorar en política ambiental, planes y programas, proponer medidas que a partir de las políticas ambientales fomenten la generación de empleo, el desarrollo sostenible, la coordinación de agentes públicos y privados, la participación y sensibilización ciudadana, y finalmente, impulsar la introducción de instrumentos innovadores y convergentes con la Unión Europea.

Grupo Ambiental Interinstitucional

Es el órgano encargado de informar a la Comisión Ambiental y al Comité Técnico Coordinador sobre los asuntos que le sean requeridos.

Dentro de los ámbitos competenciales de cada uno de los miembros su misión consistirá en proporcionar información necesaria al Comité Técnico Coordinador para la elaboración del Programa Marco Ambiental, asesorar a la Comisión Ambiental en todo aquello que se le demande, evaluar los resultados de los distintos programas y actuaciones dentro del ámbito competencial de cada integrante del Grupo e informar al Comité Técnico Coordinador de la evolución de objetivos e indicadores que se establezcan.



Este grupo deberá estar formado por un número reducido de personas que aúnen cualificación técnica en los temas abordados y representatividad institucional.

Comité Técnico Coordinador

Se encargará del apoyo técnico y de gestión al Órgano Ambiental en la elaboración del Programa Marco.

Posteriormente, una vez aprobado el Programa Marco Ambiental y durante la vigencia del mismo, sus funciones se centrarán en el seguimiento y evaluación del Programa, y en concreto de:

- Preparar las actividades encargadas por el órgano rector.
- Coordinar y dinamizar el funcionamiento de los Grupos de Trabajo.
- Consolidar la información, toma de datos, detección de sensibilidades y cambios en la demanda social.
- Evaluar los resultados de los distintos programas y actuaciones y del Programa Marco Ambiental.
- Proponer al Órgano Ambiental las acciones de detalle correctoras de las actuaciones previstas.
- Realizar el seguimiento del modelo causal para la CAPV.

Estará formado por representantes de la institución promotora del Programa Marco Ambiental y por una Secretaría Técnica, probablemente externa a la Administración.

En este sentido, la Sociedad Pública IHOBE puede ser -por cualificación, medios y experiencia- quien asuma el protagonismo de este Comité Técnico, mientras que la Secretaría Técnica -para las labores exclusivamente de asesoramiento en la fase de elaboración del Programa o en posteriores momentos- se podría adjudicar por concurso público.

Grupos de Trabajo

Son los encargados del análisis, debate y realización de propuestas estratégicas, medidas y actuaciones para el desarrollo de cada una de las áreas temáticas seleccionadas.

Deben estar compuestos por personas de reconocida capacidad y cualificación profesional en esas áreas y provenientes de la totalidad de los agentes medioambientales.

Cada Grupo de Trabajo contará con un Presidente y un Secretario (proveniente de la Secretaría Técnica).



Se proponen tres tipos de Grupos de Trabajo:

Grupo de Trabajo Social

Aglutinarán al público general y su función será la captación y determinación de las necesidades, demandas y esperanzas sociales.

Sus integrantes podrían ser: expertos cualificados, organizaciones medioambientales, asociaciones de consumidores, educadores y enseñantes, medios de comunicación, partidos políticos, sindicatos, etc.

Grupos de Trabajo de Agentes

Aglutinarán a los agentes causantes y su función será establecer acuerdos sobre objetivos e instrumentos y consensuar compromisos sobre cumplimiento del Programa Marco Ambiental.

Sus integrantes podrían provenir además de la Administración, de Agrupaciones o Asociaciones Empresariales y Profesionales de los Agentes que se consideren dentro del Programa Marco:

En este punto también pueden crearse grupos de apoyo para ciertos temas específicos como la definición de las “mejores técnicas disponibles” BAT y que estarían compuestos por miembros de la Administración y del mundo empresarial.

Grupo de Trabajo Técnico Interdisciplinar

Aglutinará a los técnicos de la Administración implicados en temas interdisciplinarios y al mundo científico, tecnológico y profesional. Sus funciones serán traducir las necesidades sociales a problemas medioambientales y establecer indicadores de evaluación y control.

Proceso Metodológico

FASE 0
Preparación y Organización

Aprobación Documento Estratégico

Constitución Órganos

Determinación Hitos
Medios Trabajo

Información
Pública

FASE I
Diagnóstico previo

Estado Ambiental
CAPV

Necesidades / demanda
social

Sensibilidad a los temas
ambientales

Encuesta Pública

Situación Ambiental

Reflexión políticas
ambientales

Estrategias globales
Deficits identificación

Valoración de la
calidad ambiental
demandada

a FASE II

4.3 Metodología para elaborar el Programa Marco Ambiental

La metodología para elaborar el Programa Marco Ambiental será de tipo participativo y reproducible posteriormente a efectos de posibles actualizaciones o revisiones. Su base es un proceso estructurado en fases, a desarrollar secuencialmente en etapas.

En cada etapa se delimitan los contenidos y las actividades metodológicas, es decir, a QUÉ se precisa responder, a la vez que se establece QUIÉN es el encargado de elaborar esa respuesta.

Conviene indicar que para la realización de un proceso como el que se plantea se deben asumir por parte de los participantes los siguientes principios básicos:

- Compartir la visión: Este método de reflexión estratégica tiene un elemento claro de referencia en la búsqueda del consenso de los diferentes participantes.
- Énfasis en la reflexión: Este método pretende fomentar la reflexión entre los participantes. Los elementos clave para la reflexión suponen: detectar la relación existente con el entorno, conocer la problemática interna a cada tema ambiental, la detección de posibles soluciones competitivas (con relación a otros programas y políticas) y la definición de estrategias coherentes con el posicionamiento actual y con los objetivos a alcanzar en el futuro.

Es importante señalar también que no hay herramientas, definidas en sí mismas, que permitan abordar este proceso. Sólo se establecerá una “marcha sistemática de temas” que servirá como guía y recordatorio durante la reflexión estratégica. Por ello, en las diferentes etapas metodológicas se presentan los objetivos que se persiguen con su realización, los contenidos del análisis y los participantes directos.

FASE O: Preparación y Organización

Tras la aprobación del Documento Estratégico Ambiental por el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y una vez presentado a la Comisión Ambiental, esta fase inicial está destinada a establecer el esquema organizativo y a garantizar que el Programa Marco se elabora con la suficiente información y medios.



En concreto, comprende las siguientes tareas:

- Establecer los miembros de los diferentes Órganos (Comité Técnico Coordinador, Grupo Ambiental Interinstitucional, Grupo de Trabajo Social y Grupo de Trabajo Técnico Interdisciplinar).
- Preparar la Información a proporcionar a los participantes.
- Constituir los Órganos.
- Organizar los hitos y medios de trabajo.

Responsable: Órgano Ambiental de la CAPV.

A partir de esta etapa inicial, el Órgano Ambiental comenzará la elaboración del Programa Marco Ambiental apoyándose en el Comité Técnico Coordinador.

FASE I: Diagnóstico previo

El objetivo de esta fase es aunar las contribuciones de los participantes. Mediante el reconocimiento de la información existente y la formación para el trabajo en equipo, se tratará de elaborar un Diagnóstico común de la situación de partida así como de la demanda y objetivos ambientales esperables a futuro.

Etapas 1: Lanzamiento del Programa

En esta etapa se tratará de iniciar la elaboración del Programa Marco Ambiental trasladando a los participantes el contenido general de los temas sobre los que deberán trabajar, en concreto se analizará el Estado Ambiental de la CAPV en sus distintos componentes y temas.

Asimismo, resulta conveniente en este momento identificar y evaluar los objetivos y políticas ambientales de la Unión Europea pues ello permitirá tomarlos posteriormente como referencia.

En concreto, comprende las siguientes tareas:

- Presentar públicamente los objetivos y el alcance del Programa Marco.
- Establecer los parámetros, profundidad y método de trabajo con los participantes de esta fase.
- Identificar las claves y estrategias de la política ambiental en la CAPV.

Responsable: Comité Técnico Coordinador.



Etapas 2: Valoración de la calidad ambiental deseada

Tratará de conocer la evolución esperable del entorno más inmediato en que deberá desarrollarse la política ambiental de la CAPV, la sociedad a la que atiende y su situación ante los generadores de impactos. Elemento fundamental de esta caracterización es la escala de valores a la que responden los diferentes agentes, y especialmente el público.

Para ello se utilizará una herramienta de acceso directo al colectivo social: la encuesta. Ésta enfocará dos objetivos diferentes pero complementarios:

- la identificación de la situación percibida por el público a lo largo de la cadena ambiental y en especial sobre los considerados como “problemas fundamentales”.
- la caracterización de las necesidades, preferencias y demandas sociales actuales y a futuro y el grado de compromiso potencial de la sociedad.

Esta etapa se configura como el núcleo de la Fase I y, en consecuencia, requiere que se realice con una información de garantía.

Adicionalmente trasladará las necesidades/aspiraciones sociales a los problemas ambientales concretos, estableciendo los temas principales del Programa Marco Ambiental.

En concreto, comprende las siguientes tareas:

- Informar y sensibilizar a la opinión pública.
- Preparar y realizar encuesta sobre percepción, demandas ambientales y grado de compromiso del público.
- Explorar y sintetizar los resultados de la encuesta.
- Valorar la demanda social de calidad ambiental.
- Analizar la durabilidad en los valores sociales.
- Realizar el diagnóstico previo de los agentes y temas ambientales.

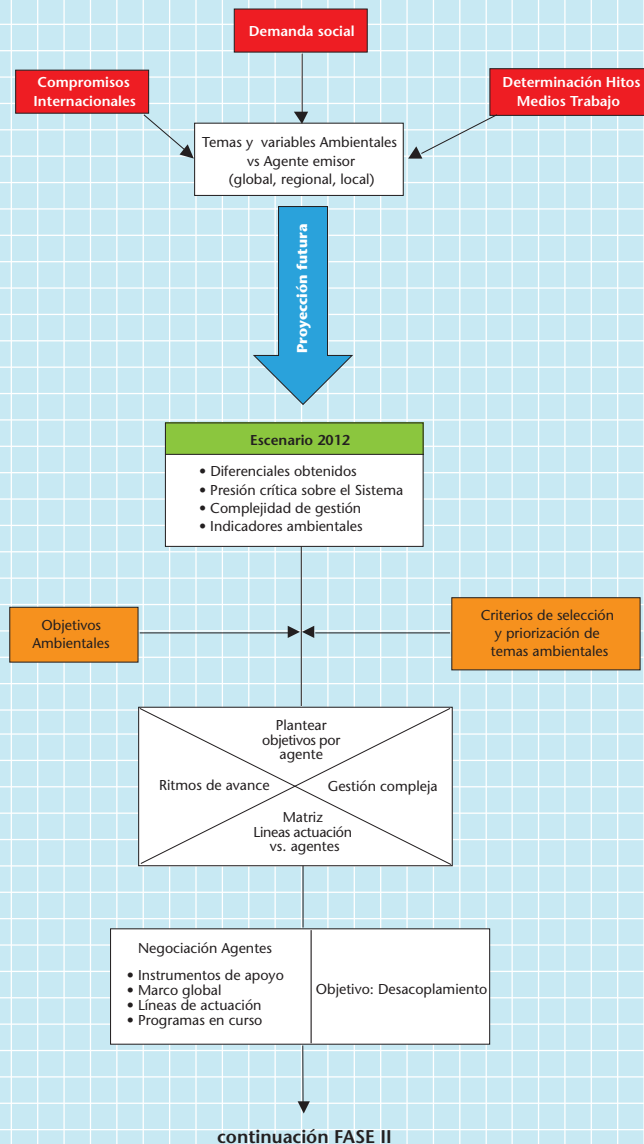
Responsable: Grupo de Trabajo Social y Comité Técnico Coordinador.

FASE II: Reflexión y Desarrollo estratégicos

Trata de concentrarse en los diferentes agentes que presionan sobre el Sistema Ambiental y concretar las estrategias a seguir en el próximo futuro. En esta fase debe reafirmarse la reflexión estratégica como un proceso creativo.

Proceso Metodológico (cont.)

FASE II
Reflexión y
Desarrollo Estratégicos



Se puede utilizar como herramienta de trabajo la técnica consistente en tomar como referencia los resultados obtenidos en los países más avanzados y, especialmente, cómo han alcanzado o tratan de alcanzar esos resultados. De ahí se pueden identificar los segmentos o grupos de agentes a los que estas políticas podrían aplicarse en el caso de la CAPV. Una vez definidas las estrategias a seguir se debatirán las posibles respuestas de los agentes y, a la vez, la congruencia de esas respuestas entre sí.

Al finalizar la Fase se dispondrá de un conjunto coherente y consistente de líneas de actuación a desarrollar e implantar entre los agentes del Sistema Ambiental.

Esta Fase comprende las siguientes etapas:

Etapas 3: Definición de la Política Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Tratará de concretar los elementos de la política ambiental en lo referente a problemas y su origen así como la complejidad de su resolución. Es importante incidir en esta etapa en la evolución esperable por parte de los agentes en términos del crecimiento de su actividad en relación con los impactos ambientales. Es fundamental asimismo establecer claramente los tres niveles de actuación posible -a escala global, a escala regional y a escala local- y la forma en que se pueden coordinar o personalizar los programas y planes de actuación en esos diferentes ámbitos.

En concreto, comprende las siguientes tareas:

- Configurar la matriz “Temas Variables Ambientales/Agentes emisores”.
- Proyectar esta matriz a escenarios futuros.
- Valorar los puntos críticos.
- Contrastar los diferenciales respecto la situación real.
- Definir los indicadores de calidad ambiental.

Estas matrices anteriores recogen la separación entre “lo posible” y “lo deseable” para cada componente del Sistema Ambiental, por una parte, y la “complejidad de gestión para minimizar el umbral o diferencias de partida”, por otra. Estas matrices serán una de las bases para posteriormente establecer las prioridades de actuación, identificar los sectores objetivo-prioritario y las metas alcanzables para cada uno de ellos. Se preparará un panel de indicadores de Estado ambiental y los medios para conocer su evolución.

Responsables: Grupo de Trabajo Interdisciplinar y Comité Técnico Coordinador



Etapas 4: Selección de Objetivos Prioritarios de Actuación

A partir de la valoración social de la calidad ambiental deseada y de la definición de la política ambiental se establecen las bases de elección y de priorización para las líneas de actuación. El criterio básico será la búsqueda del desacoplamiento entre economía y medio ambiente a medio y largo plazo.

Se identificarán sectores objetivo-prioritario y las metas de desacoplamiento a alcanzar en ellos. También se ordenarán las líneas de actuación (Respuestas) según su alcance parcial, su compatibilidad regional y, en algunos casos, según su dificultad de gestión o su controversia.

En concreto, comprende las siguientes tareas:

- Preparar criterios y priorizar temas y variables ambientales.
- Plantear los objetivos cuantitativos por variable ambiental priorizada.
- Caracterizar el papel de cada agente emisor ante esos objetivos.
- Plantear objetivos cuantitativos por agente emisor
- Analizar la coherencia entre objetivos y factores críticos.
- Definir las matrices “Líneas de actuación//Agentes”.
- Estimar el ritmo de avance hasta alcanzar esos objetivos.

Al final de esta etapa se concluye, mediante una visión compartida y un lenguaje común, la respuesta a la cuestión inicial sobre “hacia dónde y hasta dónde se puede avanzar”.

Responsables: Grupo de Trabajo Interdisciplinar y Comité Técnico Coordinador.

Etapas 5: Medidas de Actuación

Esta etapa recoge las propuestas de actuaciones y medidas a poner en práctica por los agentes y los niveles de cooperación deseables para alcanzar los objetivos propuestos. Se seleccionarán también los instrumentos más idóneos para apoyar la consecución de cada objetivo y actuación.

En concreto, se desarrollarán las siguientes tareas:

- Constitución por el Órgano Ambiental de los Grupos de Trabajo de Agentes
- Debatir y acordar con los agentes los objetivos sectoriales.
- Identificar medidas y programas de actuación.



- Seleccionar los Instrumentos de apoyo.
- Negociar con los agentes implicados.
- Redefinir los elementos de gestión de los programas en curso.
- Coordinar con programas de ámbitos supralocales.

Cada propuesta de actuación incluirá de manera razonada:

- Medidas de desarrollo (máximo tres por línea de actuación).
- Resultados a medio y largo plazo.
- Aprovechamiento de recursos materiales y humanos.
- Viabilidad económica.
- Viabilidad en términos de desarrollo sostenible
- Herramientas de gestión.
- Plazo de ejecución inicial y plazos para seguimiento.
- Agentes implicados.
- Agente dinamizador.
- Proceso de difusión y discusión entre colectivos diversos afectados.

El conjunto de actuaciones constituirá, de hecho, el núcleo del Programa Marco Ambiental.

Responsables: Grupos de Trabajo de Agentes y Comité Técnico Coordinador.

Etapas 6: Aprobación del Programa Marco Ambiental

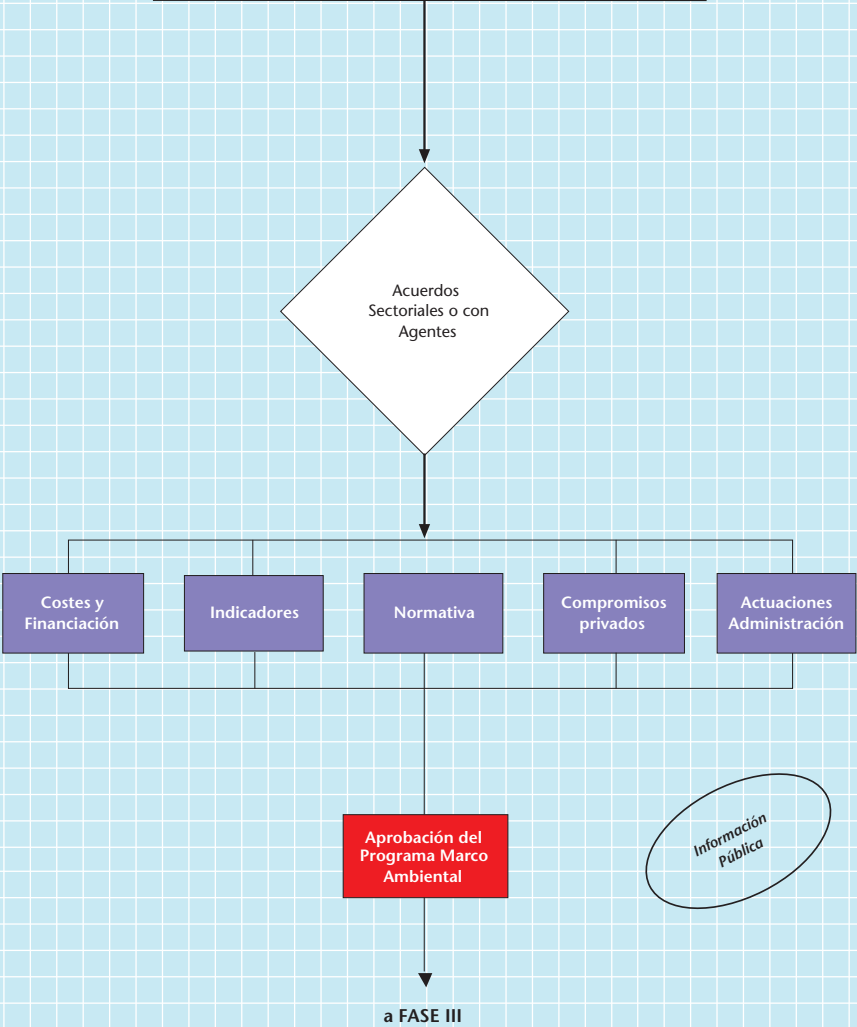
En esta etapa se asumen las propuestas anteriores y se definen las políticas por áreas y agentes. En ella se plasmará el compromiso por parte de la Administración de proveer los recursos financieros necesarios para que los planes de actuación no se estanquen, demoren o se vean disminuidos, poniendo en peligro la consecución de los objetivos finales.

Al mismo tiempo, se prepararán los indicadores de ecoeficiencia y de desacoplamiento sobre resultados y rendimiento de las líneas de actuación elegidas.

A la vez, se establecerán los elementos de vigilancia y control de la evolución en los resultados ambientales y ellos constituirán el elemento de contraste sobre la evolución del Estado ambiental de la CAPV en los 12 años de vigencia del Programa Marco Ambiental. Se preverá el coste económico de inversión y mantenimiento para el seguimiento a largo plazo de los indicadores.

Proceso Metodológico (cont.)

continuación FASE II



Al final de esta etapa habrá un conjunto estructurado y ordenado de objetivos, actuaciones e instrumentos justificados –tanto generales como parciales– y unas recomendaciones para su integración en los Planes Sectoriales de los diferentes agentes.

Para enraizar estas actuaciones en la sociedad y garantizar su aceptabilidad, se acometerá una campaña de información y difusión sobre estas conclusiones, recomendaciones, acuerdos y planes ambientales.

En concreto, se desarrollarán las siguientes tareas:

- Firma por el Órgano Ambiental de los acuerdos con los agentes.
- Establecer los nuevos Instrumentos de política ambiental.
- Insertar el Programa Marco Ambiental en programas transregionales
- Establecer el coste público y privado del Programa Marco Ambiental
- Establecer las fuentes de financiación del Programa Marco Ambiental
- Establecer los indicadores de eficacia y rendimiento
- Redactar definitivamente el Programa Marco Ambiental
- Aprobación por el Consejo de Gobierno del Programa Marco Ambiental y remisión al Parlamento Vasco
- Lanzar la campaña de información social sobre conclusiones y compromisos

Aprueba: Consejo del Gobierno Vasco

Dirige: Órgano Ambiental.

Responsable: Comité Técnico Coordinador.

Asesora e Informa: Comisión Ambiental del País Vasco y Consejo Asesor de Medio Ambiente.

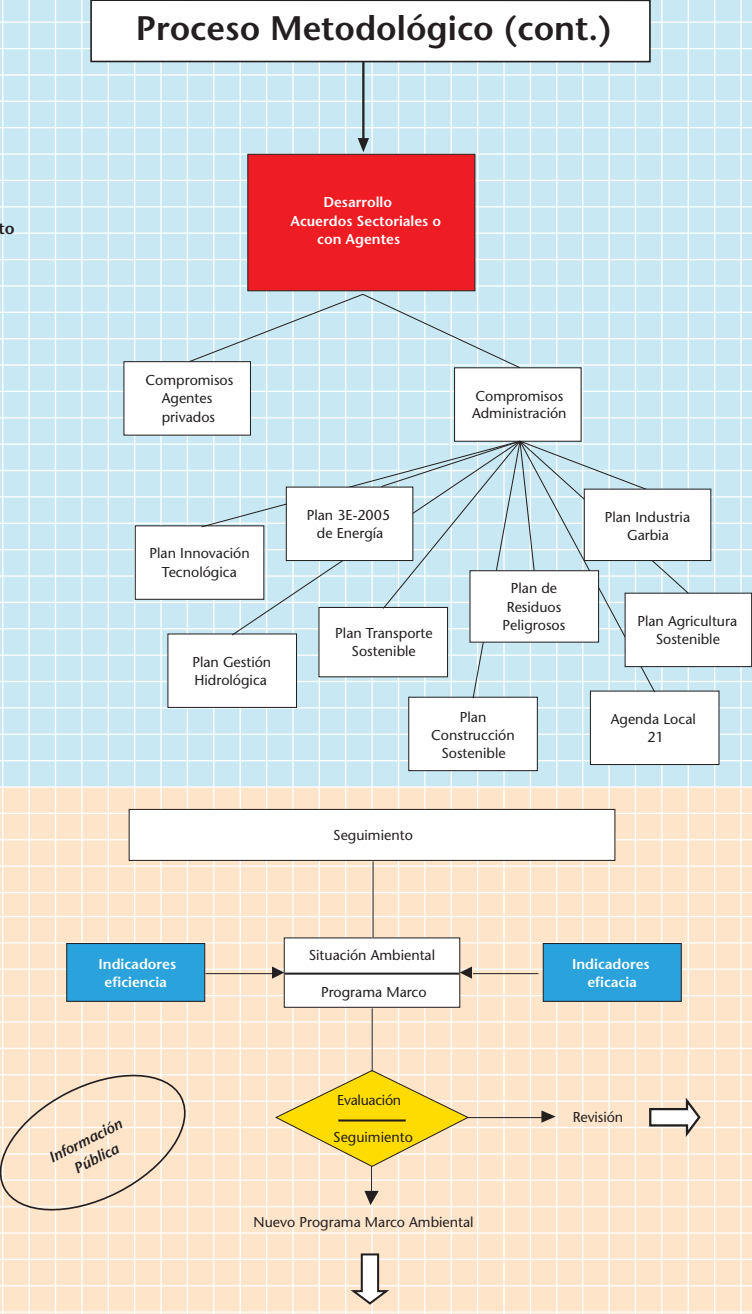
FASE III: Implantación, seguimiento y evaluación

El Órgano Ambiental recoge las conclusiones concretas y coherentes del Programa Marco Ambiental y asume su responsabilidad en tres direcciones básicas: dinamizará la consecución de la demanda social ambiental, coordinará que la mejora en los distintos temas ambientales sea sincrónica y no se produzcan desfases entre la evolución en unos y otros problemas ambientales y pondrá constantemente a disposición de los agentes instrumentos de apoyo flexibles y con alta relación eficacia/coste.

Esta fase abarcará todo el periodo de vigencia del Programa, es decir, desde el momento de su aprobación hasta el año 2012.

Proceso Metodológico (cont.)

FASE III
Implantación, Seguimiento
y evaluación



Implantación

En este largo periodo se asistirá a la puesta en marcha progresiva de las actuaciones y medidas aprobadas, involucrando los instrumentos y medios comprometidos.

Responsable: Agentes.

Dinamiza: Órgano Ambiental Vasco.

Seguimiento y evaluación

Un Programa Marco Ambiental con duración de 12 años requiere ser retroalimentado a partir de un proceso continuado de seguimiento de los resultados que se vayan consiguiendo.

Por ello, el seguimiento y evaluación se debe entender como una labor posterior a la elaboración y aprobación del Programa Marco y que se realizará de forma periódica. La propia existencia de indicadores de ecoeficiencia y la monitorización del Estado Ambiental permiten detectar las desviaciones y sus posibles causas a través del modelo causal y plantear correcciones adaptadas a esos cambios.

Para realizar el seguimiento hay que jerarquizar los indicadores de Estado y de Impacto en cada una de las componentes de la calidad ambiental en dos grupos: los indicadores de evolución y los indicadores estratégicos. Los primeros serán objeto de seguimiento cuantitativo y de acciones de impulsión en los planes en curso, mientras los segundos obligarán a promover actuaciones correctoras y, en su caso, a revisiones de los programas o líneas de actuación previstas.

En concreto, las tareas que configuran este proceso intermitente de seguimiento, control y revisión son:

- Medir y evaluar los indicadores.
- Controlar los desfases en tiempo y recursos.
- Establecer mecanismos para la participación interactiva de los Agentes
- Realizar la información pública periódica sobre resultados.
- Comprobar la aceptación por parte del público de la evolución experimentada.

Cronograma del Programa Marco Ambiental

AÑO	2000/2001														2001/2004	2004/2008	2008/2012	2013
Meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14				
FASE 0																		
FASE I																		
FASE II																		
FASE III																		
SEGUIMIENTO															Primer informe de Evaluación 2004	Segundo informe de Evaluación 2008	Informe de Evaluación 2012	Nuevo Programa Marco Ambiental 2012/2025

En virtud de la importancia de las desviaciones y la conveniencia de realizar cambios importantes (revisiones) el Órgano Ambiental propondrá al Consejo de Gobierno Vasco las revisiones que sean precisas.

Responsable: Comité Técnico Coordinador.

4.4 Calendario del Programa Marco Ambiental

Elaboración

El plazo previsto para la elaboración del Programa Marco Ambiental es de 14 meses, tiempo mínimo necesario para desarrollar y realizar las tres fases metodológicas.

Implantación y Seguimiento

El periodo para implantar y desarrollar el Programa Marco se extenderá hasta finales del año 2012.

La periodicidad para la revisión de la situación del Programa Marco Ambiental se establece en cuatro años, tal y como se recoge en la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

Al final del periodo se deberá realizar un Informe exhaustivo de evaluación del Programa Marco Ambiental y de comparación con la situación existente en los ámbitos regionales y globales. Será la base de partida para el próximo Programa Marco Ambiental.