

VEINTICINCO AÑOS DE POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DEL GOBIERNO VASCO

Alberto de la Peña Varona

*Dpto. de Ciencia Política y de la Administración
Universidad del País Vasco*

Iñaki Barcena Hinojal

*Dpto. de Ciencia Política y de la Administración
Universidad del País Vasco*

Resumen

Desde el momento de su inicio, las instituciones autonómicas vascas se dotan de organismos orientados a gestionar la problemática ambiental de Euskadi en coordinación con otros niveles administrativos. Se van generando por tanto unas políticas ambientales propias de la administración vasca que experimentarán en las últimas décadas determinados cambios en consonancia a priori con los modelos imperantes a escala estatal y europea. El objeto de este trabajo radica en caracterizar y describir esta evolución a través del análisis de los temas tratados por las agendas, el estudio de la configuración de los actores en el diseño e implementación de las políticas y la provisión de datos en torno al gasto público ambiental.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de su andadura en 1980 la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ha detentado competencias significativas en materia de política ambiental. Se cumple pues más de un cuarto de siglo de políticas ambientales en Euskadi por lo que contamos con una perspectiva temporal de largo recorrido que nos permite un análisis y evaluación en profundidad de sus características generales, sus logros y sus retos de futuro.

La razón de escoger este objeto de estudio no es otra que la de examinar en el contexto vasco una de las políticas sujetas a un proceso más evidente de expansión, como es la medioambiental, una política sectorial que trata de gestionar una serie de problemas en torno a los cuales se va acumulando en las últimas décadas evidencia empírica y conocimiento técnico. Quizá sea esta la razón por la cual el ambiental es uno de los ámbitos de actuación política más cambiantes y más alejados del escrutinio público. Lo ambiental sólo excepcionalmente ha formado parte de la agenda electoral

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

y el debate público, sin embargo parece revelarse como uno de los ámbitos donde más necesaria y decisiva puede ser la política. En estos tiempos en los que parece contraerse la actividad pública y que el Estado es empujado hacia un papel de mero intermediario y facilitador, los problemas de tipo ambiental como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad demandan una actuación decidida del sector público, un tipo de actuación que quizá le acerque, en este ámbito al menos, a aquel papel de "centro de control político de la sociedad" que tuvo en el pasado. En cualquier caso, insistimos, la política ambiental significa cambio y relevancia para el futuro del género humano y a las instituciones autonómicas les ha tocado un protagonismo destacado en su elaboración e implementación. Son estas razones sobradas para justificar el objeto de nuestro estudio, en el que revisaremos la evolución histórica de esas políticas, reparando fundamentalmente en su dimensión sustantiva, el gasto público y los aspectos relacionados con la gobernanza..

2. REPARTO DE COMPETENCIAS MEDIOAMBIENTALES A NIVEL TERRITORIAL

Hablar de una política sectorial desarrollada por un gobierno autonómico remite inmediatamente al análisis de cómo se reparten las competencias en esa materia entre todos los niveles territoriales que aparecen en un Estado parcialmente descentralizado como el español. En ese sentido, examinar la política medioambiental del Gobierno Vasco requiere ese mismo paso previo a fin de definir de manera un poco más nítida nuestro objeto de estudio, es decir, a fin de esbozar cuál es el marco y las potencialidades que en materia medioambiental se le ofrecen al ejecutivo de Vitoria, especialmente si consideramos que este caso lleva aparejado un nivel añadido de complejidad en las relaciones intergubernamentales en tanto convive con las instituciones forales que disfrutan de sus propias competencias en la política que nos ocupa. Veremos por tanto, de una manera sucinta, cómo se articula el reparto de atribuciones en materia medioambiental entre los distintos niveles territoriales: estatal, autonómico, foral y local.

De acuerdo al diseño constitucional, al Estado le compete exclusivamente la legislación básica de protección medioambiental, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Asimismo, sus funciones se concretan también en la coordinación de la política ambiental a nivel estatal y representación internacional del país. Esta

GRUPO DE TRABAJO 24
Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

habilitación para dictar legislación básica sobre protección del medio lo será sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección que contribuyan siempre a una protección ambiental más intensa. Al Estado también le corresponden las facultades de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales, encontrándose entre ellos el derecho al medioambiente adecuado como se contempla en el artículo 45 del texto constitucional.

En consonancia con el diseño constitucional, las comunidades autónomas, tienen competencias explícitamente relacionadas con el medioambiente, tales como la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, obras públicas, agricultura, montes, aprovechamientos hidráulicos, caza y pesca fluvial, o turismo. Asimismo, les compete desarrollar, ejecutar la legislación básica estatal de protección del medio y dictar normas adicionales con vigencia sobre su territorio siempre que sea en un sentido más protector, tal y como hemos mencionado anteriormente. Desde la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, las comunidades con competencias desde 1983 en la materia alcanzan idéntico nivel competencial que las restantes en materia de medioambiente aunque no todas cuentan con un desarrollo legislativo uniforme. "Las autonomías tienen hoy una misma y única competencia normativa, ya se le denomine de desarrollo de lo básico o de normativa adicional de protección, y ésta consiste en la posibilidad de dictar una legislación propia en la que se superen esos mínimos, respetando, lógicamente, los principios generales limitativos de la autonomía: solidaridad, libertad de circulación, territorialidad, etc." (Alenza 2001, 84).

En este marco, los gobiernos autonómicos serán principales responsables de la implementación de la política medioambiental y, asimismo, productores de legislación en determinados casos (Aguilar 1998, pp), quedando para el Estado una intervención supletoria en aquellos casos en los que no sea posible una intervención autonómica, por sus medios o a través de los cauces de coordinación entre comunidades autónomas.

En el caso concreto de la CAV, las competencias en materia ambiental vienen determinadas por la propia Constitución, el Estatuto de Gernika y los sucesivos decretos de traspaso de funciones y servicios. Como norma general, el artículo 11.1

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

del Estatuto de Gernika establece la competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia ambiental, no mencionando -sorprendentemente- la facultad de elaborar normativa adicional de protección como en principio habría de corresponder a la CAPV de acuerdo al texto constitucional. Por otra parte, y como consecuencia de los sucesivos decretos de traspaso de competencias, las autoridades autonómicas van acumulando materias relacionadas en mayor o menor medida con la política medioambiental en los siguientes campos: actividades molestas, insalubres y peligrosas (RD 2488/1978); agricultura, sanidad y trabajo (RD 2209/1979), conservación de la naturaleza (RD11/1981); estudios en ordenación del territorio y medioambiente (RD201/1985); competencias en industria, energía y minas (RD24/1987). Todo ello se añade a las competencias de naturaleza autonómica que hemos citado anteriormente.

Asimismo, la Ley 27/1983 de relaciones entre las instituciones comunes de la CAV y los órganos forales de sus territorios históricos, establece varios apartados en los que se asignan a las administraciones forales ciertas competencias también relacionadas con el medioambiente (Larumbe 1990, 106; Arluzea 2006, 44-48). Por ejemplo, el desarrollo y la ejecución de las normas de las instituciones comunes en política de las aguas públicas continentales y de sus cauces, riberas y servidumbres (art.7b.4)¹, Por su parte, la ley 23/1983 también asigna a los órganos forales competencias con incidencia ambiental como la administración de espacios naturales protegidos (art. 7c.3) y las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (art. 7c.6). Asimismo, las instituciones forales tienen competencia en una materia ambiental tan importante como es la política de residuos sólidos urbanos, donde diseñan y ejecutan planes de gestión de los mismos.

El cuadro de reparto territorial de poderes en medioambiente se completa con el papel asignado a las instituciones locales. En el marco de las competencias fijadas para ello por la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y el RD 781/1986, a los municipios les corresponderá elaborar normas de aplicación exclusivamente municipal –las

¹ Si bien este aspecto ha sido modificado en junio de 2006 con la aprobación de la nueva ley vasca del agua que, entre otras novedades, establece la creación de una Agencia Vasca del Agua que asume para sí todas las competencias antes dispersas en los órganos forales. Estas competencias en torno a ordenación y aprovechamiento de los ríos, planificación hidrológica y policía ambiental pasan a ser objeto de esta agencia que quedará adscrita al departamento de Ordenación Territorial y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, trasladándose así a las autoridades autonómicas desde los territorios históricos.

ordenanzas municipales-, estando subordinadas a las disposiciones legales de ámbito regional y estatal. Como norma general, las entidades locales tendrán competencias en protección del medioambiente y en la prestación de diversos servicios con trascendencia en materia ambiental como la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos; la gestión de parques, jardines y caminos rurales; prevención y extinción de incendios; ordenación y gestión de urbanismo a nivel local; protección de salubridad pública; o competencias en materia de aguas, tanto en su abastecimiento como en el tratamiento de residuales (Ley 7/1985, art. 25). En cualquier caso, el tamaño de las entidades locales será una variable clave en tanto los municipios tendrán una lista más o menos extensa de competencias asignadas según criterios poblacionales (Ley 7/1985, art. 26).

Este es básicamente el reparto competencial que opera en el caso de la CAPV en materia ambiental. Como hemos visto, en esta materia el papel de las comunidades autónomas se puede calificar de sumamente relevante en el funcionamiento general del Estado, en cuanto que suman competencias legislativas y ejecutivas que configuran decisivamente la concreción de las políticas ambientales aún reconociendo la importancia y el rol director de las instituciones estatales y, especialmente, las comunitarias. El Cuadro 1 recoge la particular distribución de competencias que opera específicamente en el caso de la CAPV, diferenciando políticas ambientales sectoriales y relacionando a qué nivel competencial corresponden en cada una de estas políticas las facultades legislativas y ciertas materias de gestión especialmente relevantes.

Cuadro 1: Distribución competencial de políticas medioambientales en la CAPV

<i>Pol. Sectorial</i>		<i>Nivel compet.</i>	<i>ESTADO</i>	<i>CAV</i>	<i>TTHH</i>	<i>MUNIC.</i>
Atmósfera	Normativa básica					
	Normativa desarrollo					
	Declaración ZAC					
	Planificación saneamiento atmosférico					
	Gestión red control calidad aire					
Residuos	Normativa básica					
	Normativa desarrollo					
	Diseño planes gestión RSUs					
	Gestión RSUs					
	Vigilancia-inspección-sanción sobre RTPs					
	Autorización gestión RTPs					
Aguas	Normativa básica					
	Normativa desarrollo					
	Planificación hidrológica					
	Policía de aguas					
	Gestión abastecimiento y saneamiento					

O. Territ.	Normativa básica				
	Normativa desarrollo y protección adicional				
	Directrices ordenación territorial				
	Planificación territorial parcial				
	Planificación territorial sectorial				
	Planificación general urbana				
	Declaración-actuación suelos contaminados				
Conserv.	Normativa básica				
	Normativa desarrollo y protección adicional				
	Propuesta a la UE de LICs y ZEPAs				
	Catalogación especies amenazadas				
	Gestión espacios naturales				
	Gestión parques y jardines				

Fuente: elaboración propia

Volviendo de nuevo a contextualizar el caso vasco dentro del contexto estatal, merece la pena contrastar el diseño competencial contenido en el ordenamiento jurídico con una variable fundamental en toda política sectorial como es el Gasto Público; en este caso, los datos disponibles –relativamente escasos– en torno a gasto público medio ambiental señalan que se ha dado cierta evolución, en consonancia con la importancia de las CCAA dentro de este ámbito, hacia un mayor peso específico de éstas a lo largo de los años.

3. POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DEL GOBIERNO VASCO

3.1. Los inicios: 1980-1986

Dejando a un lado la organización preautonómica del Consejo General del País Vasco, la administración medioambiental autonómica comienza su andadura en 1980 integrada en la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas con unas

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

competencias y unos medios ciertamente escasos. Este es un elemento de central importancia en tanto nos permite comprender que la administración medioambiental autonómica, prácticamente al igual que la estatal, va a construirse *ex novo* y va a desarrollar un perfil más definido conforme se va consolidando el propio Estado de las autonomías.

Así, en 1980 las tres principales herramientas legislativas que operan en el ámbito del Estado y que condicionarán decisivamente el proceso de transferencias de competencias ambientales a las administraciones autonómicas son las siguientes: en primer lugar –y por orden cronológico respecto a su fecha de aparición- estaba el denominado RAMINP (Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas) de 1961 que en el ámbito concreto del País Vasco contaba en el arranque autonómico con escasos medios y personal dependiente de la administración central. En segundo lugar, a nivel estatal se había promulgado en 1972 la ley de contaminación atmosférica –ley 38/72-, cuyo significado en el proceso de transferencias al Gobierno Vasco iba a ser mayor que la del reglamento anteriormente citado. Así, el hecho de que en diciembre de 1977 el Gran Bilbao hubiese sido declarado zona de atmósfera contaminada a tenor del texto de la citada ley, hizo que para 1980 se hubiese establecido un centro de control, una red de vigilancia de la calidad del aire que será transferida al gobierno autonómico, dándose así una cierta transferencia de recursos humanos y materiales por parte del Estado. En tercer lugar, la ley 42/75 de Residuos, aprobada un día antes de la muerte de Franco, no supone prácticamente transferencia material alguna al gobierno autonómico en tanto la sustancia de ese texto legislativo derivaba a las autoridades locales las competencias sobre la gestión de los residuos urbanos.

Sobre la base de estas competencias y otras que se le irán sumando conforme la administración autonómica vaya comenzando su andadura, las políticas medioambientales puestas en marcha por el Ejecutivo de Vitoria durante las dos primeras legislaturas se caracterizarán por ser medidas paliativas de una situación de acusado deterioro ecológico. No puede olvidarse que la CAV constituye un enclave territorial fuertemente condicionado por una alta densidad de población y un marcado carácter industrial, por lo que en los años 80 los problemas medioambientales más visibles y acuciantes eran los derivados de una fuerte contaminación derivada de la actividad de la industria y especialmente notable en los grandes núcleos urbanos.

Contaminación que además será especialmente visible en el medio atmosférico, en los cauces fluviales y en el problema de los residuos.

La consideración de estos problemas como especialmente relevantes se sitúa en un planteamiento general que ya destaca la necesidad de internalizar determinados efectos del sistema productivo no contemplados en la contabilidad generada por el mercado y que han redundado en una crisis ambiental de considerables dimensiones. En este enfoque se pone de relieve asimismo, la necesidad de incorporar instrumentos de participación ciudadana que "deben extenderse también a las esferas administrativas" y que puede encontrar una forma de instrumentación en las evaluaciones de impacto ambiental (Gobierno Vasco 1982, 9-10). La adopción de este enfoque no parece derivar de especiales inquietudes ambientalistas o de un periodo de bonanza económica que permitiese una mayor sensibilidad hacia cuestiones de calidad de vida, sino más bien de las previsiones de una próxima incorporación a la CEE, donde las medidas de política ambiental se hallaban en un grado más avanzado y podían influir en el proceso de futura convergencia de la economía vasca (*ibid*, 23).

Este panorama que hemos descrito hará que, cuando las autoridades ambientales de la CAV tengan que definir sus actuaciones en esta primera fase, se destaquen cinco áreas de especial relevancia: contaminación del aire, residuos, agua y medio natural; todo ello bajo el principio del "ecodesarrollo" como concepto que trata de armonizar el desarrollo económico-social con un uso adecuado y racional de los recursos naturales (*Comisión de Ordenación Territorial, Transportes y Turismo. Diario de Comisiones del Parlamento Vasco, 28-6-1984, 9-22*).

Respecto a la contaminación del aire, las medidas que enuncia el Consejero de Política Territorial, Transportes y Turismo ante la Comisión Parlamentaria serán el desarrollo de una normativa que regule el contenido de azufre en los vertidos industriales, asignar partidas presupuestarias para estimular el uso de combustibles libres de este contaminante y promocionar el gas natural en determinados procesos industriales. La política de subvenciones del Gobierno Vasco se concretará de hecho en el Decreto 45/1984 sobre normas básicas para la concesión de subvenciones a empresas. Desde una perspectiva general, el hecho de que en esos años se diese un proceso de reconversión –que afectará de una manera particularmente intensa a la siderurgia y el sector naval- hará que la variable medioambiental vaya siendo incorporada por las autoridades autonómicas solamente de una manera tímida ya que en un primer momento será percibida tanto por los actores institucionales como por los agentes

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

empresariales como un factor limitador y casi un estorbo a la necesaria reestructuración del tejido industrial vasco. Sin embargo, será precisamente esa reconversión la que con posterioridad permitirá la progresiva interiorización por parte de los industriales de una serie de pautas compatibles con un modelo de producción más respetuoso con el medioambiente, como se irá reflejando más adelante a partir del análisis de los indicadores medioambientales del propio Gobierno Vasco.

En relación a los residuos en esta primera época ya se plantea la construcción de una planta centralizada para tratamiento de todos los residuos industriales especiales generados en la CAV, a través de lo que será posteriormente la sociedad pública IHOBE. También se plantean algunas medidas para prevención de la contaminación acústica como construcción de pantallas y barreras sónicas -para lo cual se pretende elaborar un sistema de subvenciones- y determinadas actuaciones en protección del medio natural, como la integración de la variable ambiental en la planificación territorial o la creación y conservación de parques naturales con una orientación más dirigida a satisfacer necesidades de ocio y expansión de la ciudadanía que para preservar la biodiversidad, como será el caso más adelante.

Quizá, junto con la política de contaminación del aire, sean las actuaciones en materia de saneamiento de aguas las que más destaquen en esta primera fase. En todo caso, en este ámbito hay que señalar que la principal función del Gobierno Vasco fue elaborar estudios en profundidad del estado de los diversos cauces de la CAV así como planes integrales de saneamiento de los mismos, desarrollando una labor de inventario de biodiversidad y elementos contaminantes; en este sentido, se comienza en 1982 el Plan Hidrológico Vasco a fin de conocer de una manera precisa las carencias existentes en términos de conocimiento e infraestructuras (Gobierno Vasco: *Resumen del Estado Actual del Medio Ambiente en Euskadi 1986*, 112). Dicha labor está concebida para orientar a las Diputaciones y las entidades supralocales que fueron las realmente encargadas de ejecutar las tareas de limpieza y recuperación de los ríos de los tres territorios históricos. A principio de la segunda legislatura (1984-86) el consejero advertirá que las prioridades se situarán en la negociación para la transferencia de competencias, la creación de autoridades de cuenca, la regulación de cursos de agua a fin de reducir riesgos de inundación, una política de tarifas para generar recursos que permitan la financiación de sistemas de depuración y, en general medidas de recuperación de la calidad de las aguas (*Comisión de Ordenación Territorial, Transportes y Turismo. Diario de Comisiones del Parlamento Vasco, 28-6-1984, 11-12*).

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Por lo demás, a esta primera época también corresponden otras medidas con evidentes connotaciones medioambientales: determinadas subvenciones a ayuntamientos en materia ambiental, la creación de centros de animación ecológica (Decreto 224/1983), el establecimiento de normas técnicas para la aplicación del RAMINP o la creación por ley del CADEM y, posteriormente, del EVE son ejemplos de la política de las autoridades autonómicas en esos primeros años. Pero, sobre todo, destaca en esta época la creación de IHOBE en 1983 que en un principio es concebida como una sociedad pública con un objetivo claramente definido como será la construcción de una planta para el tratamiento centralizado de los residuos industriales de toda la CAV. Paradójicamente, el objetivo societario de IHOBE no será logrado por diversas circunstancias pero ello no será obstáculo para que la sociedad sea redimensionada a principios de los 90 y reformulada como una sociedad para la gestión medioambiental que pasará a jugar un importante papel en los años subsiguientes en la promoción de buenas prácticas ambientales, del estudio sobre cuestiones medioambientales, etc.

En cualquier caso, todas estas iniciativas se ponen en marcha desde las propias instituciones sin ofrecer canales participativos significativos para los actores implicados; las políticas medioambientales responden así a un modelo "top-down" por la propia carencia de experiencia político-administrativa previa. En este sentido, la protección medioambiental recoge las inquietudes de la ciudadanía en este ámbito –a ello sin duda, se debe el mero hecho de su existencia- pero sin entrar en un diálogo con los agentes empresariales y de la sociedad civil, más allá de conexiones circunstanciales que pudiera haber a partir de relaciones informales. De hecho, las alusiones realizadas desde la consejería acerca de la necesaria participación ciudadana se remiten solamente a extender la educación ambiental, fomentar la sensibilización de adultos en esta materia y a utilizar de manera exclusiva los cauces institucionalizados de representación a través de las organizaciones políticas (*Comisión de Ordenación Territorial, Transportes y Turismo. Diario de Comisiones del Parlamento Vasco, 28-6-1984, 20-21*)

3.2.Acumulando recursos: 1986-1998

A partir de la formación de los gobiernos de coalición que surgen tras la escisión del PNV en 1986, las autoridades ambientales van a cambiar de titular, acogiendo en

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

sucesivas ocasiones a representantes del Partido Socialista de Euskadi, de Euskadiko Eskerra y de Eusko Alkartasuna. Paralelamente, la viceconsejería de Medioambiente va a cambiar su adscripción departamental quedando englobada en la denominada Consejería de Urbanismo, Vivienda y Medioambiente con el Decreto 138/1987 de 22 de abril de manera prácticamente ininterrumpida hasta 1998.

Esta nueva fase va a estar fuertemente condicionada por el hecho de la adhesión de España a la entonces denominada Comunidad Europea y, consecuentemente, por la necesidad de asimilar todo un cuerpo de legislación medioambiental europea, más profusa y avanzada que la que funcionaba en el ámbito estatal. Asimismo, durante estos años se va a dar la aparición del concepto de Desarrollo Sostenible que, como veremos, tuvo una notable trascendencia a la hora de entender las políticas medioambientales tanto en sus contenidos como en sus procesos de elaboración.

Teniendo en cuenta este contexto general, no sorprende que la segunda fase estuviese caracterizada por cierto crecimiento de los medios y los recursos con los que cuentan las autoridades ambientales autonómicas. En este sentido, el organigrama de la viceconsejería experimenta ciertos cambios se inicia la legislatura: persisten dos direcciones anteriores –Calidad Ambiental y Recursos Hidráulicos–, pero se dota a la segunda con nuevos medios y funciones. Más avanzada la legislatura, se sustituirá la dirección de Recursos Hidráulicos por la de Recursos Ambientales –Decreto 138/1987–, equiparándose en general el peso específico de una y de otra (Gobierno Vasco 1990, 129). En este nuevo escenario, la Dirección de Calidad Ambiental va a estar más enfocada hacia la resolución de las cuestiones planteadas por el medioambiente urbano e industrial –residenciándose en ella temas tales como el RAMINP, el control del aire en inmisión o la política de residuos–, mientras que la nueva Dirección de Recursos Ambientales comenzará a entender de una problemática más ligada al ámbito natural, desarrollando fundamentalmente estudios de conocimiento del territorio en materia de costas, dominio público marítimo-terrestre, montes, etc.

También a nivel de diseño administrativo, cabe mencionar la creación de la Comisión Ambiental del País Vasco –a través del Decreto 28/1989– planteada como un canal de comunicación y coordinación para las diferentes administraciones vascas con competencias medioambientales, es decir, gobierno vasco, diputaciones y municipios, reservando para los representantes del ejecutivo autonómico un papel directivo, asignándoseles la presidencia de plenos y comisiones.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Pasando a las políticas concretas, destaca de la legislatura 1987-1990 la aprobación de la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y del plan rector de uso y gestión; esta normativa trataba así de dar cobertura legal a la declaración, por parte de la UNESCO y a propuesta del Gobierno Vasco, de la zona de Urdaibai como Reserva de la Biosfera en 1984. Todo ello supone algo así como la inauguración de la política conservacionista por parte del ejecutivo autónomo; un hito al que, a lo largo de esta segunda fase, seguiría la elaboración de la ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco y las sucesivas declaraciones de protección sobre determinados espacios de su territorio: de hecho la totalidad de parques naturales, biotopos protegidos y árboles singulares –las tres figuras de protección que componen la denominada red vasca de espacios protegidos- son declarados en el periodo que va desde 1989 hasta 1998.

En esta fase se elabora el Plan de Gestión de Residuos Especiales del País Vasco y el primer inventario de residuos peligrosos de la CAV (1994). Asimismo, se ponen en marcha las políticas de recuperación de suelos contaminados que van a suponer una considerable parte del incremento en gasto público de la viceconsejería. La cuestión de los suelos contaminados merece una mención más detallada en tanto fue una de las tareas de la viceconsejería que más eco tuvo en los medios de comunicación. El problema surgió con la aparición en Bizkaia de diferentes focos de contaminación por residuos de la fabricación del pesticida lindane cuya cantidad global según las estimaciones de IHOBE se cifraba en unas 82.000 toneladas (Gobierno Vasco 1994, 131). En efecto, este pesticida había sido producido en las décadas precedentes por varias empresas químicas que dejaron diseminados sus residuos en diferentes vertederos ilegales e hipotecando las posibilidades futuras de los correspondientes terrenos. El problema por tanto, adquirió plena relevancia cuando se pusieron en marcha proyectos como la apertura de un centro comercial en el término municipal de Baracaldo, o cuando se iniciaron las obras de ampliación del aeropuerto de Sondika, que afectaban a superficies contaminadas con lindane. A partir de ahí se abrió un largo proceso orientado en un doble objetivo: por una parte se trató de hallar una solución técnica al problema que presentaba la contaminación de los terrenos y, por otra parte, se iniciaron una serie de acciones encaminadas a depurar responsabilidades por los vertidos. La culminación de este caso vendrá dada por la construcción de celdas de seguridad para el almacenamiento y tratamiento de suelos

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

contaminados, que conllevará un fuerte desembolso para un departamento con recursos sumamente limitados, y por el acuerdo con dos multinacionales químicas alemanas, a través del cual éstas desembolsan 650 millones de pesetas que contribuirían a la resolución del problema (V. El País, 13-4-99).

En este capítulo de los residuos tóxicos y peligrosos caben destacar también ciertos progresos puntuales que se van dando a través de acuerdos voluntarios con las empresas vascas como el que en 1994 lleva al tratamiento del 100% de los polvos de acería generados en la CAV en plantas especializadas como ASER en Bizkaia u Oñeder en Gipuzkoa (Gobierno Vasco 1994, 115). Asimismo, durante la legislatura 1991-1994 se avanza en el tratamiento de residuos especiales como las pilas o los electrodomésticos de línea marrón mediante la creación de nuevas empresas especializadas como RECYPILAS o, de nuevo, acuerdos con empresas privadas (*ibid*, 116). El papel jugado por el gobierno autonómico en el ámbito de los residuos sólidos urbanos, dadas las competencias en este tema de las instituciones locales y forales, se limita en mayor medida a un papel de galvanizador de tendencias hacia un mayor índice de reciclado y a la desaparición y recuperación ambiental de vertederos ilegales. Más adelante reflexionaremos sobre las luces y las sombras en la política de residuos de las instituciones vascas.

Asimismo, la labor de las instituciones ambientales autonómicas se completa con la continuación y ampliación en la concesión de subvenciones a empresas vascas a fin de facilitar la adquisición de equipos menos contaminantes, factor que tiene especial incidencia en el ámbito de la política atmosférica e hidráulica; la concesión de ayudas a diferentes actores que actúan en el ámbito de la sensibilización y divulgación ambientalista como organizaciones ecologistas o centros escolares; subvenciones a ayuntamientos generalmente orientadas hacia la recuperación de espacios degradados; o la implantación de ciertas medidas presuntamente favorecedoras de la participación ciudadana como el establecimiento de una línea verde para la atención de los interesados en plantear preguntas, quejas o denuncias.

Para tener una visión completa de la política ambiental correspondiente a este periodo resulta necesario además atender a la elaboración de instrumentos normativos, en cierta medida externos a ella pero de claras implicaciones medioambientales, como fueron la ley de ordenación del territorio -Ley 4/1990- y las directrices de ordenación territorial (DOT), aprobadas en 1997. Las DOT, que pueden verse como el resultado final de un proceso que comienza en 1988 con la ejecución de diferentes estudios que

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

van avanzando un diagnóstico de la situación, suponen un intento de racionalizar la gestión del territorio de acuerdo a determinadas apuestas estratégicas orientadas a insertar a la CAV en un espacio europeo. Y, aparte de definir ese marco de acción territorial, contribuyen a integrar la variable medioambiental en el diseño del modelo urbanístico, económico y social de la Comunidad Autónoma; a modo de ejemplo, las DOT establecen la necesidad de tomar medidas proteccionistas como catalogar zonas que deben tener un tratamiento paisajístico especial o la realización de un estudio paisajístico para toda obra que rompa su configuración. En definitiva, las directrices establecerán las condiciones generales a respetar por los sucesivos planes territoriales parciales –que afectan a diferentes comarcas vascas- y por los planes territoriales sectoriales, condiciones entre las cuales se introduce la variable medioambiental.

En suma, la fase 1986-1998 viene definida por un incremento de las iniciativas del ejecutivo de Vitoria-Gasteiz en materia ambiental, independientemente del hecho de que por la viceconsejería desfilan en estos años representantes de diferentes fuerzas políticas. En ese sentido, la alternancia no supondrá en sí misma un cambio radical en las políticas ambientales y, de hecho, el gasto comprometido por las autoridades en las legislaturas precedentes –una parte considerable del cual se debía, como hemos dicho, a la política de suelos contaminados- hará que el traspaso de poderes de unos agentes políticos a otros esté fuertemente marcado por la continuidad. De hecho, un síntoma de esta relativa continuidad viene dado por el hecho de que es en esta época donde se redacta el anteproyecto de la ley de medioambiente vasca que posteriormente sería aprobada con Eusko Alkartasuna en el departamento. El texto final de la ley, no obstante, va a dar razón de que hablemos de una tercera fase que analizaremos a continuación, en la que parece darse cierto giro en la concepción y el alcance de la política ambiental.

3.3.Mirando a largo plazo: 1998-2005

En esta tercera y última fase dos son los principales hitos para comprender la Pmedioambiental del Gobierno Vasco: la aprobación de la Ley 3/1998 General de Protección del medioambiente que fija como objetivo explícito el desarrollo sostenible y la elaboración de la EAVDS (2002-2020). Sin embargo, el giro que se produce en esta última fase va más allá de la aprobación de leyes o documentos puntuales; el verdadero elemento de ruptura con la trayectoria anterior vendrá marcado por el espíritu de esos documentos, la ambición en sus objetivos y la nueva metodología de

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

actuación que va a poner en marcha la administración ambiental vasca que, en definitiva, trata de dar un salto cualitativo en lo medioambiental y pasar de un tipo de políticas de carácter reactivo con soluciones a final de tubería a un nuevo modelo de gestión más preventivo y anticipatorio.

3.3.1. Ley 3/1998 de medioambiente

La Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco el 27 de Febrero del 1998 (BOPV- 27/3/1998) será el vehículo legal para la introducción del desarrollo sostenible, que figura entre sus objetivos prioritarios como modelo a seguir en la Administración Pública Vasca.

Siguiendo la pauta de la mayoría de gobiernos e instituciones, la ley se ahorra el trabajo de formular su propia idea de desarrollo sostenible y toma como referencia definitoria del mismo la aportada por la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente (Informe Brundtland, 1997) que lo define como "aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Art. 2, Ley 3/98).

Entre los objetivos de la Ley 3/98 están además de garantizar el desarrollo sostenible, conservar la biodiversidad, obtener una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos ambientales, minimizar los impactos ambientales evaluando previamente las consecuencias de las actividades y estableciendo medidas correctoras o garantizar la sostenibilidad del medio ambiente urbano y rural, a través de la planificación urbana, la protección del patrimonio histórico e impulsando el equilibrio entre actividad agraria y el medio ambiente.

La ley consta de además del título preliminar donde se marcan los objetivos y fines de otros 5 títulos diferenciados. El título primero, dedicado a las disposiciones generales, considera al medio ambiente como generador de derechos y obligaciones y establece las bases de la política ambiental, repartiendo las competencias entre las instituciones autonómicas, las forales y las municipales y configura tanto la Comisión Ambiental del País Vasco de carácter inter-institucional, así como el Consejo Asesor de Medio Ambiente. También regula este primer título el derecho de acceso a la información medioambiental y las vías de concertación medioambiental.

Esta ley instituye el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), de naturaleza consultiva, presidido por el/la titular de la cartera del Departamento de Medio Ambiente en el Gobierno Vasco y compuesto, según la ley, por no más de 30 vocales

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

que representan además de a las instituciones vascas (parlamento, gobierno, diputaciones y ayuntamientos) a asociaciones ecologistas, empresariales, sindicales, de consumidores contando con la presencia de representantes de centros tecnológicos, de la UPV-EHU y expertos ambientales. Tiene como funciones asesorar, emitir informes y propuestas y proponer medidas de carácter medioambiental y en una de sus al menos tres reuniones anuales deberá ser informado del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales de la CAPV.

En el título segundo se trata la protección de los recursos ambientales, basándose en la legislación internacional (básicamente el Convenio de Biodiversidad y Convenio de Cambio Climático) y en la legislación comunitaria europea. En el tercero se regulan las actividades con incidencia ambiental, la evaluación de impacto ambiental y la política de residuos. El cuarto está dedicado a los instrumentos de la política ambiental distinguiendo entre públicos y voluntarios, y se enumeran la planificación y la ordenación junto a la prevención, protección y restauración. Además de los instrumentos fiscales y tributarios se regulan los riesgos y responsabilidades, la tutela y la gestión y la educación ambiental. Por fin el quinto y último título de la Ley 3/98 está dedicado a la responsabilidad ambiental, regulando los mecanismos de inspección y control así como el régimen sancionador.

Al igual que ha ocurrido en la Unión Europea, en la que desde 1973 han existido programas de acción en materia de medio ambiente, la Ley 3/98 establece en su artículo 6, dice que la política medioambiental vasca ha de plasmarse en un Programa Marco Ambiental cuatrienal, elaborado por el Gobierno y refrendado por el Parlamento autonómico vasco.

Yendo más allá de lo establecido por ley pero respetando su espíritu planificador y asumiendo una vez más las líneas maestras de la política ambiental europea, en el año 2002 el Gobierno Vasco puso en marcha la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020).

a) ELOGIO DE LA PARTICIPACION.

La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible que el Gobierno Vasco aprobó en Junio del 2002 tenía como seña de identidad la participación y para ello en su proceso de elaboración el gobierno autonómico recabó las opiniones de alrededor de 150 personas de distintos ámbitos (empresariales, expertos, Consejo Asesor de Medio Ambiente, Comisión Institucional Ambiental, diputaciones, Gobierno Vasco...) tratando de que "el documento que se apruebe en Junio sea un documento consensuado,

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

elaborado por todos y para todos los agentes socio-económicos vascos”(PMA-EAV, 2002, pág. 18).

La *cohesión y participación social* era el segundo de los principios inspiradores del *Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco*, rubricado por lehendakari J.J.Ibarretxe en Enero del 2001, donde aseguraba que todos los sectores de la sociedad tienen un papel en el proceso hacia la sostenibilidad.

A su entender “la participación de todos los agentes sociales en la configuración de las políticas y tomas de decisiones contribuirá a interiorizar los valores de solidaridad y respeto al medio ambiente”.

Este interesante y atrevido documento de política ambiental propugnaba la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, un profundo cambio social hacia la sostenibilidad introduciendo nuevas pautas de producción y consumo e importantes cambios estructurales, lo que implica mejorar los sistemas de comunicación y movilizar a la ciudadanía.

El *Compromiso por la Sostenibilidad*, además de subrayar la importancia de la cohesión y participación social trata de definir una serie de principios que guíen la política ambiental autonómica vasca y cita como prioritarios, la existencia de un nuevo *código ético* para modificar los modos de pensar, los valores y los estilos de vida y las pautas de consumo en un mundo globalizado de forma desequilibrada e injusta.

Además se propone el *principio de precaución*, esto es impulsar actuaciones siempre que existan amenazas, aunque no haya certeza científica, de que pueda producirse un daño ambiental, integrar la variable ambiental en todas las políticas sectoriales mediante un *enfoque integrado* especialmente en la industria, el transporte, la energía, la agricultura y el consumo.

Los otros dos principios que recoge el *Compromiso* son por un lado la *ecoeficiencia*, esto es, usar menos recursos y mas recursos humanos para generar mayor bienestar social y menos impacto ambiental y por otro la *planificación estratégica*, resultado de la reflexión sobre el tipo de calidad ambiental que la sociedad vasca esta dispuesta a aceptar para sí y para las generaciones futuras. La *Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible* redactada y aprobada un año después (2002) será la expresión política de este compromiso.

Aunque la percepción y la valoración de los diversos agentes participantes en este proceso de elaboración de la *Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible* es diversa y mercede tratarse específicamente en otro trabajo, la forma de abordar la política medioambiental supuso un cambio actitud importante entre los agentes sociales y

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

supuso una fructífera interlocución que pretendió dejar atrás décadas de animadversión y desencuentro en las cuestiones ambientales entre los diversos agentes en lid, esto es, con respecto a otras administraciones públicas, con sectores empresariales y de la sociedad civil vasca, pero principalmente con las organizaciones ecologistas con las que las relaciones han sido ciertamente conflictivas durante las décadas de los 80 y 90. (Barcena et al. 2003).

b) INICIO DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.

La política ambiental vasca, siguiendo las recomendaciones de la Agencia Europea del Medio Ambiente con base en Copenhague (1993), ha hecho hincapié en la necesidad de contar con la información suficiente para saber cuál es la evolución de los parámetros ambientales en el tiempo y así poder evaluar si se camina en dirección adecuada o no hacia los objetivos propuestos.

Para ello la propia ley 3-98 (art.6, 2) marca la obligación de realizar un estudio trianual donde se refleje el Estado del Medio Ambiente de la CAPV. En los años 1998, 2001 y 2004 el G. Vasco ha cumplido con tal compromiso realizando sendos informes medioambientales que hacen evaluación de diversas materias y problemáticas (aire, agua y litoral, suelo, biodiversidad, residuos, ruidos, riesgos naturales y tecnológicos, flujos de materiales y recursos o el medio ambiente urbano,) y a las actividades humanas que interfieren en los ecosistemas (energía, sector primario, industria, transporte, construcción, turismo...) tratando de apreciar las tendencias más relevantes en la evolución de los datos publicados.

Siguiendo las tendencias marcadas en ámbitos internacionales como la Unión Europea, la ONU o la OCDE, el Gobierno Vasco se ha dotado de una serie de indicadores de sostenibilidad ambiental para medir la misma. Sin intentar ahora abordar en profundidad la ardua cuestión referente a la medida de la sostenibilidad ambiental, podemos decir que el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco ha distinguido entre 5 tipos de indicadores (básicos, de cabecera, de compromisos, de integración y de sostenibilidad) a la hora de diseñar sus políticas de evaluación y de seguimiento de las cuestiones medioambientales.

Una de las innovaciones de la Administración autonómica vasca, si la comparamos con el resto de las autonomías españolas o con la Administración central española ha sido la elaboración anual, con presentación y difusión pública desde el año 2002 de un conjunto indicadores (22), llamados de cabecera, que están dirigidos a ofrecer las

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

tendencias globales que se registran con respecto a los objetivos ambientales establecidos.

Asumiendo que los indicadores en general y los de cabecera en particular deben ser medibles en el tiempo, reducidos en número, fáciles de comprender y relevantes, basados en datos disponibles, comparables internacionalmente y relacionados con los objetivos ambientales adquiridos, la objetivos del Gobierno Vasco con la puesta en marcha de esta práctica ha sido ofrecer información, clara y sencilla, al público y a las personas y grupos responsables de la toma de decisiones políticas y económicas sobre los parámetros clave del medio ambiente y sobre la evolución hacia la sostenibilidad ambiental.

La ley 3/98 establece que el Programa Marco Ambiental que tiene una vigencia de 4 años, al cabo de los cuales se deberá realizar la pertinente evaluación y tras ella una revisión global marcando las pautas del siguiente. Durante el año 2006, por un lado finaliza el primer Programa Marco Ambiental y comienza el segundo por lo que la Administración Vasca se encuentra en la tramitación de ambos compromisos.

4. PERSPECTIVA COMPARADA: EUSKADI FRENTE A OTRAS CCAA

4.1.El gasto público en medio ambiente-

Habiendo relatado la evolución de la política ambiental del gobierno vasco desde sus inicios, pasamos ahora a confrontarla con la de otras comunidades autónomas con la intención de calibrar, en la medida de lo posible, la dimensión del esfuerzo realizado por la administración autonómica vasca en la política sectorial que nos ocupa. Para ello utilizaremos en primer lugar un instrumento fundamental como es el Gasto en Protección Medioambiental efectuado por la administración de la CAV y el resto de autonomías remitiéndonos a los datos de los años 1995 y 1996 proporcionados por el Ministerio de Medio Ambiente. Así, en el Cuadro 2 se incluye la cuantía en términos absolutos de ese gasto en dos aspectos fundamentales –protección ambiental y gestión de recursos naturales-, la relación de esa cantidad con el peso demográfico de cada una de las CCAA y el porcentaje del PIB que representa el presupuesto ambiental.

Cuadro 2: Gasto medioambiental de las CCAA. (Millones de Euros)

	Protec.	MAB	Gest.	RR Nat.	TOTAL	GP	MAB	Gasto	Gasto
	(Mill. Euros)		(Mill. Euros)		(Mill. Euros)			medio	por
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	(Euros)	hab.	medio
									(% PIB)
Andalucía	191,5	219,4	122,7	126,9	314,3	346,3	45,41	0,55	
Aragón	24,0	34,9	21,6	31,2	45,6	66,1	46,72	0,38	
Asturias	38,0	26,2	5,4	6,5	43,4	32,7	34,46	0,35	
Baleares	27,3	40,6	5,4	10,9	32,7	51,5	54,66	0,40	
Canarias	38,7	51,7	3,8	8,3	42,5	60,0	31,70	0,30	
Cantabria	2,2	18,7	10,4	7,0	12,5	25,6	35,86	0,34	
Castilla-León	101,0	108,7	79,4	75,8	180,4	184,5	71,69	0,67	
Cast. Mancha	43,6	45,2	38,3	62,8	81,8	108,0	55,18	0,59	
Cataluña	287,3	317,6	91,4	86,4	378,7	403,9	63,58	0,46	
C. Valenciana	55,1	85,8	0,2	23,6	55,3	109,4	20,50	0,19	
Extremadura	49,0	23,4	13,8	1,6	62,7	25,0	40,20	0,57	
Galicia	111,1	119,2	35,7	24,9	146,8	144,1	52,25	0,58	
Madrid	58,1	65,2	4,7	9,5	62,8	74,8	13,50	0,09	
Murcia	17,4	32,1	6,8	8,0	24,1	40,1	29,17	0,31	
Navarra	24,9	28,8	22,6	19,2	47,4	47,9	90,27	0,62	
País Vasco	24,1	40,0	15,3	1,8	39,4	41,8	19,21	0,14	
Rioja	5,8	1,4	0,0	0,0	5,8	1,4	13,60	0,11	

Fuente: elaboración propia a partir de MIMAM 1998 y 1999 y series del INE (<http://www.ine.es>).

Atendiendo al primero de los indicadores seleccionados, cabe destacar que la cuantía económica asignada al medioambiente por las autoridades autonómicas vascas no ha sobrepasado un nivel relativamente modesto en los años computados: de hecho, un total de trece CCAA en 1995 y once en 1996 asignan más presupuesto a medio ambiente. En este sentido, las administraciones autonómicas de Cataluña y Andalucía destacan sobre todas las demás en este capítulo sobrepasando los 300 y 400 millones de Euros respectivamente. Por el contrario, dos comunidades uniprovinciales como La Rioja y Cantabria sobresalen por lo exiguo de los recursos asignados a protección y gestión ambiental.

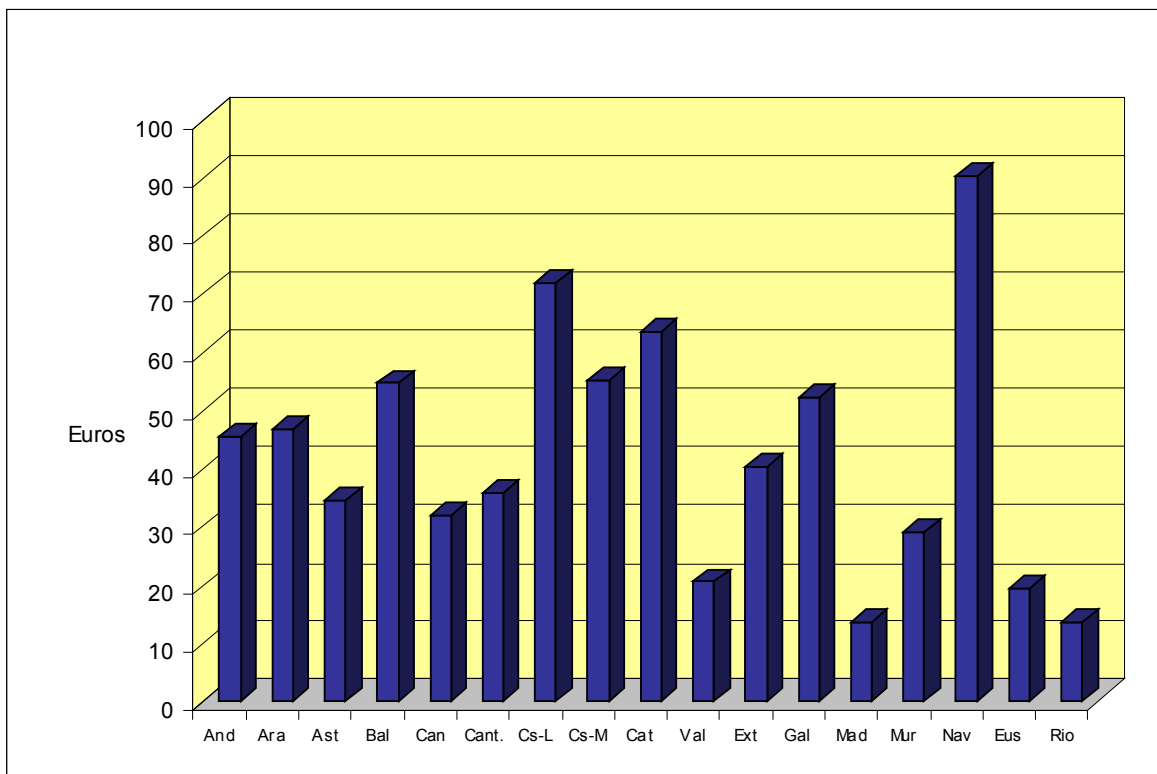
No obstante, merece ciertamente la pena matizar los resultados precedentes en base a diferentes aspectos que analizaremos seguidamente y que sin duda ponderan la distinta cuantía de presupuestos ambientales.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Para empezar, tenemos que relacionar estos presupuestos con el correspondiente peso demográfico de cada una de las CCAA en tanto la diferente dimensión geográfica y poblacional de éstas provoca que, lógicamente, la disponibilidad de recursos sea distinta en unos casos y en otros. Es por ello que uno de los indicadores del Cuadro 2 computa el gasto por habitante asignado por cada una de las administraciones autonómicas a medio ambiente, resultados que se representan en el Gráfico 3 donde podemos ver que el panorama ha cambiado notoriamente.

Gráfico 3: Promedio del Gasto Público medioambiental de las administraciones autonómicas por habitante (1995-1996)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MIMAM 1998 y series del INE (<http://www.ine.es>)

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

En efecto, atendiendo a este indicador, podemos ver que la comunidad que realiza un mayor esfuerzo financiero en relación a su tamaño demográfico resulta ser Navarra, donde el gasto público en medio ambiente supera un promedio de 90 Euros en el periodo computado; destacable es también el caso de Castilla y León –más de 70 Euros por habitante- y menos sorprendente el de Cataluña –que desciende en este *ranking* al tercer puesto con 63,58 Euros-.

Sin embargo, si veíamos que era modesta la cuantía absoluta asignada por las autoridades autonómicas vascas, aún más exigua es su aportación atendiendo al criterio poblacional: de esta forma, la CAV es la tercera autonomía que menos dinero por habitante asigna a medio ambiente, sólo por delante de Madrid y la Rioja.

En segundo lugar, otro aspecto que sitúa a las CCAA en situación dispar es evidentemente su correspondiente nivel de riqueza: esta variable actúa como condicionante de fondo de la disponibilidad de recursos financieros por parte de las administraciones y creemos que su consideración en relación al gasto ambiental puede darnos una idea de la magnitud del esfuerzo en política ambiental que realizan éstas y de la importancia relativa atribuida a la preservación del medio por sus respectivos gobiernos. En este sentido, el Gráfico 4 nos indica como Castilla-León parece ser la autonomía que más esfuerzo dedica a este capítulo teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta su economía (0,67% de su PIB); Navarra se sitúa como la segunda autonomía que más porcentaje del PIB asigna al presupuesto ambiental (0,62%) y seguidamente encontramos a un grupo de autonomías que varían entre el 0,59 y el 0,55 (Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Andalucía). Por otra parte, nuevamente aparecen Euskadi, La Rioja y Madrid como las comunidades que menos porcentaje del PIB dedican a medioambiente.

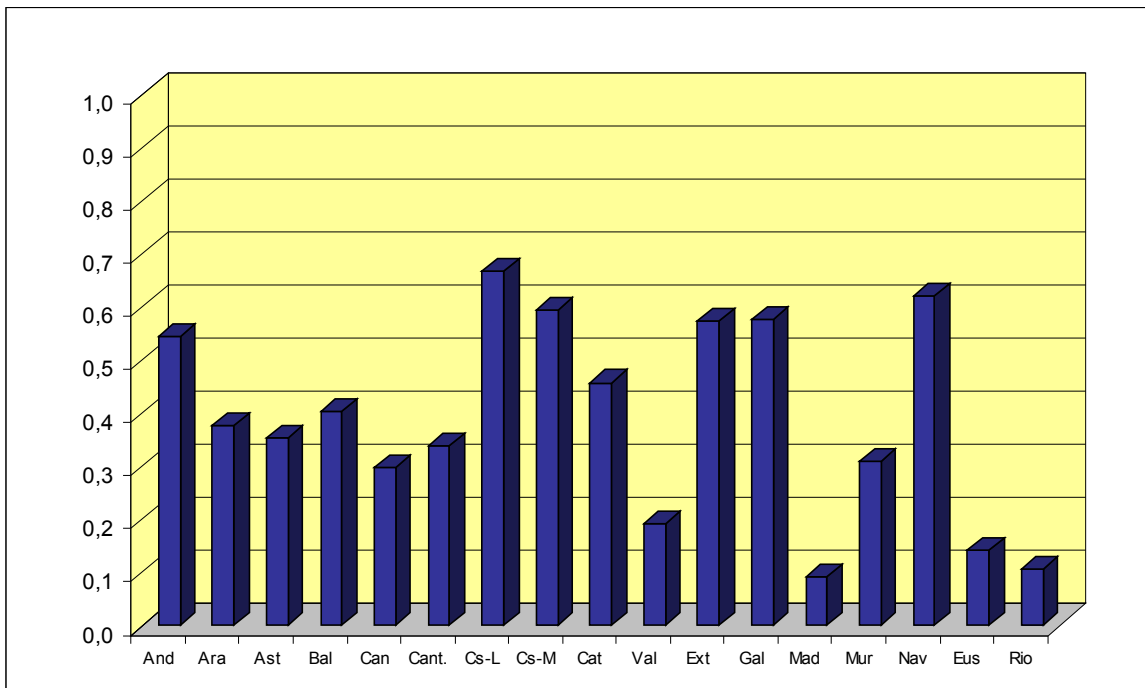
¿Significa a la luz de estos datos que estas últimas comunidades autónomas dedican un menor esfuerzo a preservar el medioambiente? Decíamos anteriormente que los datos absolutos habían de contrastarse con la dimensión demográfica y económica de las diferentes autonomías para hacerse establecer una comparación cabal del gasto público ambiental y, de la misma manera, hemos de afirmar que estos datos habrán de relativizarse puesto que su cuantía puede estar decisivamente determinada por la estructura institucional de la propia comunidad autónoma. En otros términos, los gastos de la administración vasca por ejemplo pueden ser exiguos porque en el

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

ámbito concreto de la CAV existen unas diputaciones forales que gestionan diversos capítulos de política ambiental y asumen servicios relacionados con ellos. Ello puede ser especialmente relevante en un caso en el que las diputaciones tienen competencias fiscales decisivas para su propia disponibilidad de recursos financieros.

Gráfico 4: Promedio del Gasto Público medioambiental de las administraciones autonómicas como porcentaje del PIB (1995-1996)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MIMAM 1998 y series del INE (<http://www.ine.es>)

Consecuentemente, y a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Medio Ambiente, hemos creído necesario relacionar los datos correspondientes a la suma del gasto de las diputaciones y cabildos insulares en cada una de las CCAA ya que quizá ello pudiera ser de utilidad a fin de avanzar en la comparación y neutralizar, en la

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

medida de lo posible, el efecto causado por la distribución competencial de cada una de las CCAA. En este punto hay que mencionar que hemos dejado fuera de consideración los datos relativos al gasto ambiental de los ayuntamientos ya que estimamos que su cuantía no viene tan determinada por la voluntad de los actores políticos e institucionales como por el contenido de la normativa –especialmente la Ley de Bases del Régimen Local- que obliga a los entes municipales a asumir la gestión de servicios ambientales en función de su número de habitantes. En ese sentido, creemos que el tamaño de los municipios podría ser un factor distorsionante en esta comparativa que trata, a fin de cuentas, de comparar esfuerzos y sensibilidades de diferentes actores autonómicos.

Cuadro 3: Gasto Público medio ambiental efectuado por Diputaciones y Cabildos en las diferentes CCAA (1995-1996)

	GP en Medio Ambiente (Millones de Euros)			Gasto por (Euros)	Gasto medio hab. (% PIB)
	1995	1996	Promedio		
Andalucía	45,9	32,7	39,3	5,40	0,07
Aragón	3,0	4,0	3,5	2,91	0,02
Baleares	3,1	2,3	2,7	3,52	0,03
Canarias	13,5	22,0	17,8	10,99	0,10
Castilla-León	33,1	13,0	23,0	8,99	0,09
Cast. Mancha	9,9	10,3	10,1	5,85	0,06
Cataluña	1,9	13,8	7,9	1,29	0,01
C. Valenciana	41,2	21,7	31,5	7,83	0,07
Extremadura	4,5	8,7	6,6	6,13	0,08
Galicia	12,5	14,8	13,6	4,90	0,05
País Vasco	31,3	29,2	30,3	14,31	0,11

Fuente: elaboración propia a partir de MIMAM 1995 y 1996 y series del INE (<http://www.ine.es>)

Como se expone en el Cuadro 3, los datos que surgen de este análisis son esclarecedores en tanto que explican una parte de la variabilidad que hemos observado en los presupuestos autonómicos dedicados a medioambiente: en el caso concreto de Euskadi vemos que las diputaciones derivan el tercer mayor presupuesto del Estado en términos absolutos hacia las políticas ambientales -30,3 millones de Euros de promedio en el bienio computado-, solamente superado por las administraciones provinciales de Andalucía y la Comunidad Valenciana. Esta cantidad

sitúa asimismo a las administraciones forales vascas como las que más dinero por habitante y mayor porcentaje del PIB dedican de todo el Estado a luchar contra la contaminación y prevenir el deterioro del medioambiente. Al mismo tiempo, las diputaciones catalanas parecen ser a la luz de estos datos las que dedican un menor presupuesto a esta política sectorial.

Teniendo en cuenta estos resultados, estamos en condiciones de relativizar los resultados anteriormente referidos en torno a la comparación del gasto ambiental de las administraciones autonómicas tal y como habíamos vaticinado más arriba: el papel jugado por las administraciones forales en la CAV corrige al alza el presupuesto dedicado en Euskadi a las políticas ambientales, convirtiendo a las administraciones vascas en las séptimas del Estado en gasto ambiental acumulado.

A raíz de estos resultados cabe concluir que en Euskadi gran parte del gasto ambiental es realizado por la Administración foral. Sin duda, las circunstancias específicas que concurren en el caso de las Diputaciones vascas –su capacidad fiscal y su potencial financiero- dentro del Estado pueden explicar el por qué de ese reparto mencionado entre gasto ambiental foral y gasto autonómico. Como vimos a la hora de hablar del reparto de funciones entre las administraciones, las diputaciones retienen competencias ambientales en políticas de residuos, de aguas y de preservación de la biodiversidad lo que sin duda ha incrementado la importancia relativa de los entes forales a la hora de planificar e implementar, así como a la hora de sufragar la gestión.

4.2.Gasto Nacional en medioambiente-

Extendemos a continuación la perspectiva comparativa a la variable “gasto nacional” cuya disponibilidad es mayor que la anterior en tanto se haya accesible en la página web del Instituto Nacional de Estadística en series temporales más extensas, desagregándose a nivel de comunidades autónomas. En concreto, la variable referida incluye el gasto realizado por las administraciones públicas –cualquiera que sea su nivel- y por los actores privados, con lo cual su utilidad escapa en cierta medida de nuestro objetivo que no ha sido otro a lo largo de este artículo que evaluar la acción del Ejecutivo de Gasteiz en materia medioambiental, sin embargo consideramos que, aunque indirectamente, este indicador podría sugerirnos en qué medida las instituciones facilitan la acción medioambiental de los agentes privados y, en todo caso, enriquecer la comparación entre autonomías en la materia que nos ocupa. Todo ello cobra un sentido más evidente cuando tenemos en cuenta que los datos en el

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

capítulo medioambiental son sumamente escasos y cuando consideramos que la variable "gasto nacional" ha sido utilizada por el propio gobierno vasco en los informes anuales de indicadores ambientales.

Teniendo en cuenta lo antedicho, hemos computado el gasto nacional en medioambiente realizado en cada una de las comunidades autónomas durante el periodo 1995-2001, con lo que creemos que podemos paliar relativamente la antigüedad de los datos del ministerio de medioambiente anteriormente relacionados y transmitir alguna reflexión en torno a la evolución temporal de esos datos. Así, en el Cuadro 4, vemos como los gastos dedicados a protección medioambiental no han hecho sino incrementarse en todas las CCAA a lo largo del periodo computado. Sea por una creciente concienciación de los agentes públicos y privados, sea por el propio crecimiento de la economía, lo cierto es que el aumento de fondos asignados a capítulos ambientales es sostenido a lo largo de los años 1995-200, si bien las cantidades asignadas a este capítulo se sitúan en general entre el 1 y el 2% del PIB, lo que sin duda para muchos no dejará de ser una parte modesta del pastel económico.

Cuadro 4: Gasto Nacional en medioambiente ejecutado en las Comunidades Autónomas

	Gasto nacional en medioambiente (Millones de Euros)							Promedio GN en medioamb. /habitante (Euros)	Promedio GN en medioamb. (% PIB)
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
Andalucía	1.042	1.116	1.228	1.389	1.619	1.864	1.941	199,4	2,0
Aragón	153	163	180	203	238	281	294	181,2	1,3
Asturias	145	156	171	194	228	274	286	191,4	1,7
Baleares	153	164	181	205	238	270	281	261,9	1,6
Canarias	241	258	284	321	374	431	451	201,3	1,6
Cantabria	40	43	47	53	62	75	80	107,5	0,8
Castilla-León	405	433	477	540	630	733	766	227,8	1,8
Cast. Mancha	298	319	351	398	464	535	557	241,5	2,2
Cataluña	1.106	1.184	1.301	1.476	1.727	2.049	2.154	252,8	1,5
C. Valenciana	603	646	710	805	938	1.091	1.145	208,0	1,6
Extremadura	70	75	83	94	109	126	131	91,6	1,1
Galicia	393	421	463	525	611	709	742	201,3	1,9
Madrid	858	919	1.012	1.144	1.334	1.537	1.603	232,5	1,3
Murcia	130	139	153	174	203	237	249	162,1	1,4
Navarra	163	174	192	217	253	295	309	426,1	2,5
País Vasco	454	486	533	606	707	829	870	304,7	1,9
Rioja	40	43	47	53	62	73	76	212,0	1,4

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Fuente: elaboración propia a partir de series estadísticas del INE (<http://www.ine.es>)

En cualquier caso, y en lo que al caso vasco se refiere, podemos observar que la comparación entre el gasto ejecutado en las diferentes comunidades sitúa a Euskadi en una situación mejor que la que veíamos anteriormente ciñéndonos exclusivamente al gasto de las administraciones públicas. Como se puede observar en el Gráfico 8, el gasto por habitante en Euskadi es el segundo más elevado detrás de Navarra que vuelve a repetir en este caso como la comunidad donde más dinero se asigna a la protección medioambiental. En concreto, durante los seis años observados, en Euskadi se gastan casi 300 euros por habitante en aspectos relacionados con el medioambiente, lo cual prácticamente multiplica por diez la cantidad asignada por las instituciones autonómicas y forales durante el bienio 1995-1996. Sin duda es notable la diferencia con respecto a Navarra, donde el promedio de gasto nacional supera los 400 euros, pero llama la atención de que en el caso vasco sobrepase la cantidad gastada en otras comunidades, donde las instituciones autonómicas y provinciales dedicaban más fondos a medioambiente, invirtiendo de esta forma una pauta que destacábamos con anterioridad. Este dato sorprendente nos puede llevar a la reflexión de que en Euskadi el gasto en protección ambiental parece ser, en mayor medida que en otras comunidades, cosa de agentes privados. Sin duda, aquí operan las propias características de la estructura económica vasca, con un tradicionalmente potente sector industrial que ha tenido que encarar un proceso de reconversión, y la propia apuesta en los últimos años de las instituciones autonómicas por instrumentos de mercado a la hora de encarar las políticas ambientales: ya hemos referido que en diversas cuestiones los acuerdos voluntarios han adquirido cierta relevancia en la estrategia ambiental del gobierno de Gasteiz; ello podría tener cierto reflejo en estos datos.

5. FRENTE AL PASADO, FRENTE AL FUTURO

A lo largo de las páginas precedentes, hemos revisado las iniciativas del ejecutivo autonómico en materia medioambiental durante los veinticinco años de autonomía; un cuarto de siglo de esfuerzos de gestión, inversiones económicas, medidas legislativas y trabajos de índole diversa que dejan al día de hoy impresiones contradictorias en lo que toca a su sentido y eficacia. Hemos visto como la administración ambiental de la CAV ha incrementado sus recursos y adaptado sus estructuras a un creciente número

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

de demandas en este ámbito, desde unos comienzos marcados por la escasez de medios y el desconocimiento de buena parte del problema ecológico hasta la época actual en la que la información se ha multiplicado y se han configurado diversas políticas sectoriales dentro del capítulo medioambiental.

Como nota general, aparte de ese crecimiento en los medios y en el propio conocimiento, cabe destacar la influencia determinante que ha tenido la legislación europea en el devenir de la política ambiental vasca; ya en los inicios esta adquiere pleno sentido precisamente por la expectativa de incorporación a la Comunidad Europea y por la influencia que el factor de protección ambiental habría de tener para competir en un espacio económico común: se trata de anticiparse a las exigencias ambientales de Europa a fin de concurrir en una mejor posición competitiva en el momento del ingreso. Pero, posteriormente, la influencia ha permanecido de la misma forma que ha estado presente en todos los países miembros, puesto que la observancia de unos mismos cánones prevenía la aparición del fenómeno del *dumping* ambiental en el espacio económico europeo: de esta forma, con todas las salvedades que se le quieran poner y el margen de acción que cabe a los estados y regiones en la aplicación de la legislación comunitaria, unos objetivos comunes y, sobre todo, una forma similar de encarar el problema ha hecho de la legislación vasca una normativa seguidista de la planteada desde Bruselas y Estrasburgo.

Así, paralelamente a lo sucedido en la UE, la administración ambiental ha ido variando la naturaleza de sus políticas desde unos inicios marcados por las medidas de tipo curativo hacia un enfoque que pretende ser más anticipativo y que cede más protagonismo a los actores privados. También la participación, como factor necesario para tratar el problema medioambiental, ha ido encontrando un lugar más relevante dentro del proceso de elaboración de la políticas: si en los inicios encontramos estilos decisorios más basados en el clásico modelo *top-down*, en épocas recientes asistimos a procesos más emparentados con el denominado gobierno relacional; y los esfuerzos han sido especialmente notables en el ámbito de la información a organizaciones y ciudadanos. Es quizá éste uno de los mayores logros de la administración vasca; un logro que se ha concretado en la última época a través por ejemplo de la utilización de Internet como soporte informativo, la publicación de estudios o el sistema de indicadores ambientales creado en 2002 y actualizado anualmente para su valoración por agentes económicos y sociales.

Sin embargo, a la hora de hablar de la política ambiental surge la tentación de recurrir a términos tales como impotencia o fracaso porque, aún reconociendo la gran magnitud de la labor realizada, nos encontramos con que todo lo hecho no ha sido suficiente para mejorar la situación general de nuestros recursos ambientales. A día de hoy se puede argumentar que la calidad de las aguas de nuestros ríos y costas es mejor que la de hace unos años, que la industria ha hecho -siquiera parcialmente- sus deberes ambientales, que se recicla mayor número de residuos o que la problemática del medio es más conocida por la ciudadanía. Cabe objetar que es discutible hasta qué punto todas esas tendencias son producto efectivamente de la eficiencia de las políticas ambientales o más bien el reflejo de tendencias estructurales de la economía, pero lo que es indiscutible es que junto a esas tendencias positivas encontramos otras que se resisten a mejorar y que, además, tocan aspectos fundamentales para la reproducción y supervivencia de las especies, objetivo en última instancia de la política ambiental.

De esta forma, no se ha producido hasta hoy tendencias suficientemente significativas que vaticinen un objetivo tan crucial –y así planteado en la EAVDS- como es el de la desmaterialización de la economía: aunque han sido mejorados los indicadores de gasto energético sobre unidades de producción, la demanda global de energía ha ido incrementándose progresivamente y no parece fácil revertir esa evolución. De forma análoga, se han establecido objetivos para frenar la emisión de GEI en consonancia con el Protocolo de Kioto, pero las emisiones continúan aumentando –lo mismo que en el conjunto del Estado-, lo que parece alejar cualquier posibilidad de cumplir unas metas que ya son de por sí calificadas como insuficientes por algunos observadores. Por poner otro ejemplo, los avances detectados en la recogida selectiva de residuos no se complementan con una mejora en el volumen absoluto de generación de éstos; en otros términos, se recicla más pero se siguen generando cada vez más basuras que van a los vertederos, con lo que el problema de los residuos permanece irresuelto e incluso agravado.

Un capítulo en el que ni siquiera aparece atisbo de mejora es el problema del consumo de suelo: ya mencionamos que, según las informaciones del propio Gobierno Vasco, desde 1990 se ha artificializado cada año una cantidad de suelo creciente en la CAPV (*Indicadores Ambientales 2005*, 24-25 y anteriores). Ello se debe a la expansión de las concentraciones urbanas, a la extensión de zonas industriales y comerciales y a la construcción de infraestructuras viales. Lo cierto es que pese a que los diversos

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

documentos elaborados desde la Consejería de Ordenación del Territorio y Medioambiente han destacado la necesidad de evolucionar hacia prácticas urbanísticas y de movilidad con un menor nivel de exigencia en consumo de suelo, esta receta no parece que vaya a ser demasiado escuchada en un futuro próximo: aparte de la continua expansión de los cascos urbanos –motivada en buena medida por un mercado de la vivienda que estimula frecuentemente el uso con fines especulativos de la misma y el constante incremento de la oferta- siguen apareciendo nuevos proyectos de infraestructuras sumamente gravosos para el medioambiente y demandantes de amplias superficies de terreno. En este sentido, la construcción de la Y ferroviaria vasca de alta velocidad o la política de carreteras de las diputaciones forales van a ser dos ejemplos evidentes de la limitada integración de los objetivos medioambientales en el resto de políticas sectoriales.

Queda pendiente asimismo, una apuesta decidida por un modelo energético alternativo que progresivamente reduzca la dependencia de los combustibles fósiles y expanda la generación a través de fuentes renovables; un camino en el que las autoridades vascas tienen un cercano modelo a seguir en la Comunidad Foral de Navarra. Hablamos de un tema de momento externo a las autoridades ambientales, pero de una trascendencia medioambiental de tales dimensiones que forzosamente habrán éstas de reclamar cierto protagonismo o la asunción por otros departamentos de medidas determinadas.

A los muchos trabajos realizados se le suman por tanto, la enormidad de la tarea a asumir en el futuro. Una tarea si cabe más costosa en tanto que frecuentemente habrá de sustentarse en medidas impopulares y es que, en el tema del medioambiente, también sigue habiendo una labor de divulgación pendiente. Efectivamente, el conocimiento de los problemas medioambientales ha crecido y los valores de la ciudadanía aprecian en mayor medida la sustentabilidad como objetivo; pero, con ser esto importante, no es condición suficiente para garantizar un apoyo ciudadano masivo a una política decididamente ambientalista. El problema no es tanto que la ciudadanía tenga determinados valores como que jerarquice éstos con respecto a otros más materialistas que, evidentemente, siguen presentes en nuestro acervo cultural. Es ahí donde queda dar el salto definitivo: poner de relieve que toda consideración es secundaria con respecto a lo medioambiental, que el siglo XXI, como decía Von Weiszäcker, será ecológico o no será.

BIBLIOGRAFÍA:

AGUILAR, S. (1998) "Las políticas de medioambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social" en Gomá, R. y Subirats, J. (coords.) *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel

AGUILAR, S. (2003) "Hacia el desarrollo sostenible. Evolución y tendencias de la política europea de medio ambiente" en Revista Internacional de Sociología 35.

AGUILAR, S., FONT, N. y SUBIRATS, J. (1999) *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.

ALENZA GARCÍA, J. F. (2001) *Manual de Derecho Ambiental*. Pamplona: UPNA.

ARLUZEA, E. (2006) "Las competencias ambientales en el Estado de las Autonomías" en Revista Vasca de Administración Pública.

BERMEJO, R. (2005) *La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad. Principios y Estrategias de Economía Sostenible*. Madrid: Catarata.

GOBIERNO VASCO (2002) *Estrategia Ambiental Vasca De Desarrollo Sostenible*

GOBIERNO VASCO (2002) *Evaluación de los Indicadores Ambientales 2002*

GOBIERNO VASCO (2002) *Evaluación de los Indicadores Ambientales 2004*

GOBIERNO VASCO (1982) *Estructura administrativa para la gestión del medio ambiente en el País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

GOBIERNO VASCO (1990) *Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente: Memoria 1987-1990*.

GOBIERNO VASCO (1994) *Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente: Memoria 1991-1994*.

MARTÍN MATEO, R. (1998) *Manual de Derecho ambiental*. 2ª ed. Madrid: Trivium.

OCDE (2004) *Análisis de los resultados medioambientales*. España. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

PROGRAMA MARCO AMBIENTAL DE LA CAPV

REYES LÓPEZ, M^a.J. (coord.) (2001) *Derecho ambiental español*. Valencia: Tirant lo Blanch.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible