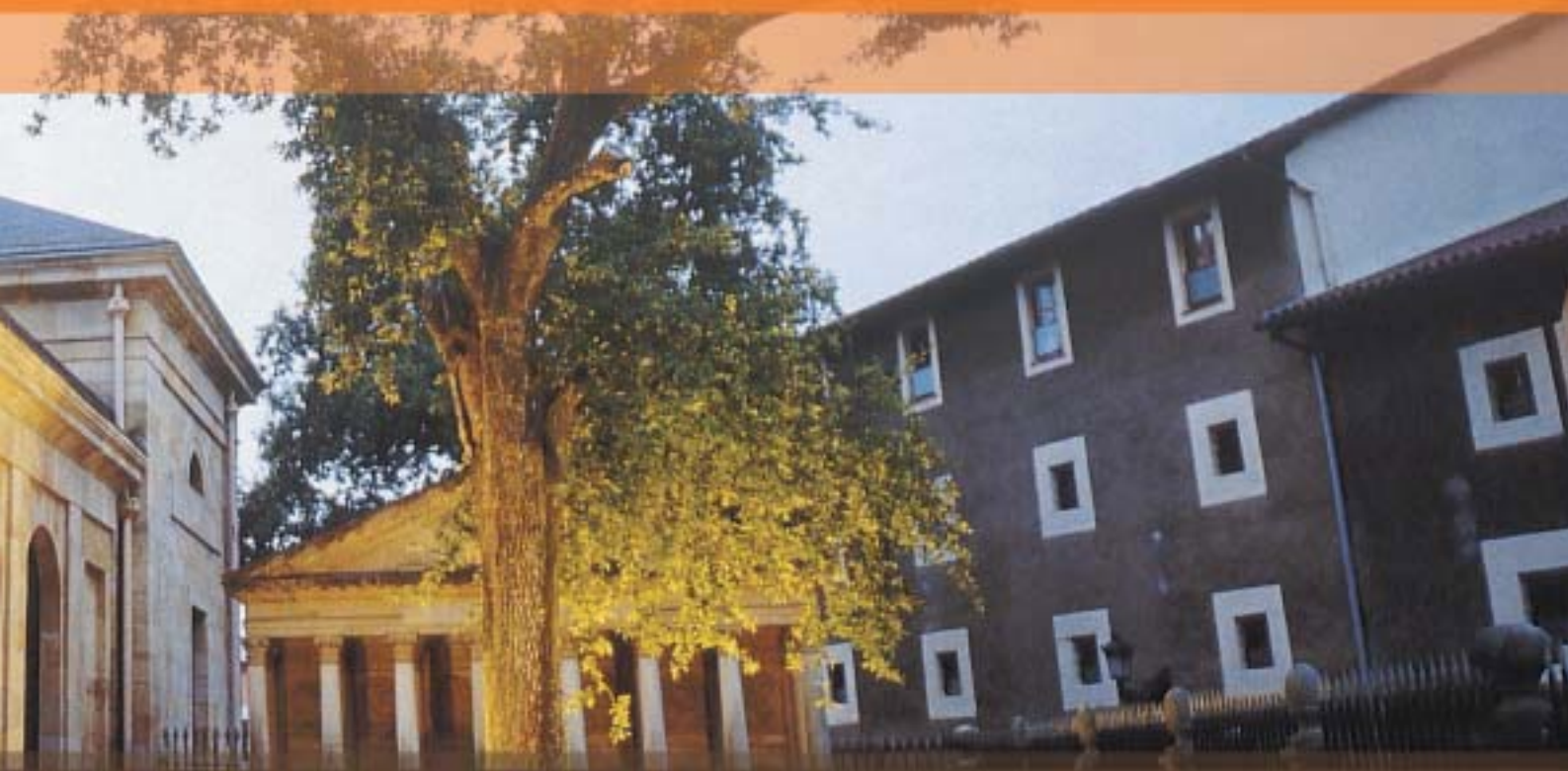




# LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPA Y

1.

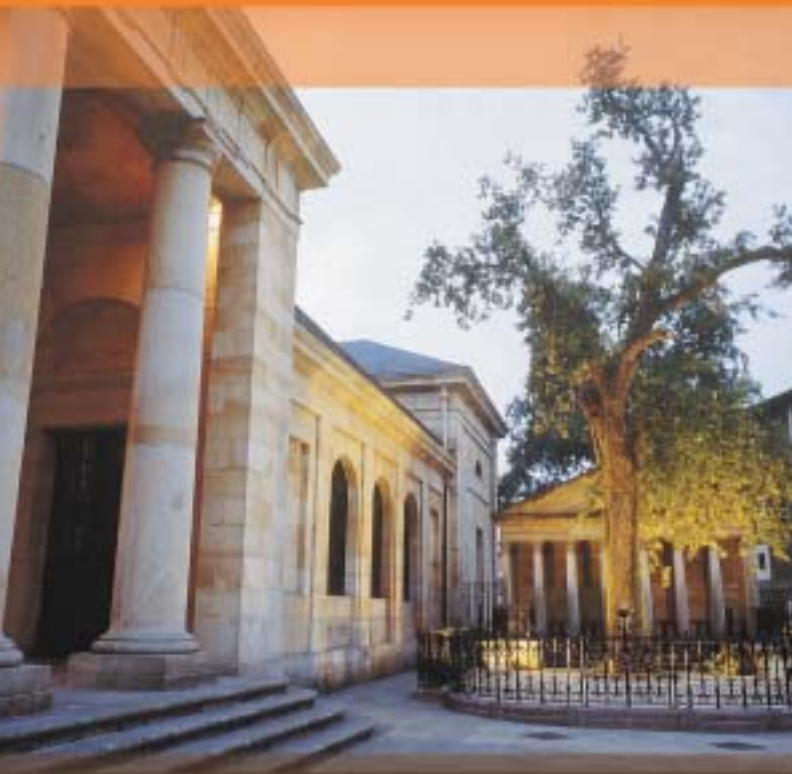


LA POLÍTICA AMBIENTAL  
EN EUROPA Y LA CAPV

CA

LEN

LA CAPV



## **1. POLÍTICA AMBIENTAL EN EUROPA Y LA CAPV**

### **1. POLÍTICA AMBIENTAL**

#### **1.1. El marco europeo**

#### **1.2. El marco en la CAPV**

##### **1.2.1. Las metas ambientales**

##### **1.2.2. Las condiciones necesarias para avanzar hacia la sostenibilidad**

### **2. LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES**

### **3. BIBLIOGRAFÍA**

# 1. LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EUROPA Y LA CAPV

La piedra angular de la política ambiental de la Unión Europea es el Sexto Programa Comunitario de Acción en materia de medio ambiente titulado «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», que cubre el periodo comprendido entre 2001 y 2010.

En el ámbito de la CAPV, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 y el Programa Marco Ambiental 2002-2006 establecen los principios básicos de la política ambiental, determinan los objetivos, metas y compromisos a alcanzar e indican las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos.

Las políticas ambientales en los ámbitos europeo y vasco mantienen en todo caso la coherencia y coordinación de enfoques, aplicando estrategias innovadoras y buscando nuevas maneras de trabajar en colaboración con el conjunto de la sociedad.

La aplicación de estas políticas se materializa en diferentes instrumentos y herramientas que combinan medidas de tipo legislativo, voluntario, económico, de divulgación y de evaluación.





## 1. LA POLÍTICA AMBIENTAL

### 1.1. El marco europeo

La situación del medio ambiente ha sido una de las principales preocupaciones de la Unión Europea desde el momento de su constitución. De este modo, el artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Unión (Maastrich, 1992) establece que uno de los objetivos de la Comunidad es «promover [...] un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas» y «[...] un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente». Esta preocupación queda refrendada en el artículo 6 del Tratado, donde se exige que «la protección del medio ambiente deberá integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad [...] en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

Tras treinta años de política de medio ambiente en la Unión Europea enfocada al establecimiento de un sistema global de controles medioambientales, el V Programa de Medio Ambiente (1992-1999) adoptó nuevas medidas y abrió un compromiso más amplio para integrar la dimensión medioambiental en otras políticas. La evaluación global del programa llegó a la conclusión de que, pese a los resultados conseguidos en algunas áreas, seguía habiendo problemas que requerían a futuro una estrategia innovadora.

Como respuesta a estos nuevos retos en la actualidad el marco europeo en materia de política ambiental viene establecido por dos referencias básicas:

1. La *Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible*, aprobada en la Cumbre de Gotemburgo en junio de 2001. La estrategia establece por un lado las condiciones y por otro los objetivos y metas prioritarios para la acción en distintos ámbitos, integrando las variables de crecimiento económico, cohesión social y protección del medio ambiente (ver Figura 1.1).

La estrategia también establece las pautas y mecanismos de seguimiento y examen de los avances conseguidos a lo largo del tiempo.

2. El *VI Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente* para 2001-2010 «Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», que representa la dimensión ambiental de la estrategia comunitaria hacia la sostenibilidad. El VI Programa presenta los objetivos, retos y compromisos adquiridos por la Unión Europea en materia medioambiental para los próximos 10 años, y determina las medidas que es necesario adoptar para alcanzarlos.

El Programa propone cinco planteamientos estratégicos como condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de medio ambiente:

- Mejorar la aplicación de la legislación vigente.
- Integrar la problemática ambiental en otras políticas.
- Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente.
- Capacitar a la ciudadanía y modificar comportamientos.
- Introducir la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo.

Por otro lado el Programa se ha orientado hacia una serie de objetivos agrupados en cuatro campos prioritarios de actuación:

- Resolver el problema del cambio climático, con el objetivo de estabilizar la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero en un nivel

Figura 1.1.

#### CONDICIONES Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	LOS OBJETIVOS Y METAS A LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la coherencia de la actuación política.</li> <li>• Fijar precios reales que constituyan una señal para las personas y las empresas.</li> <li>• Inversiones de futuro en ciencia y tecnología.</li> <li>• Mejorar la comunicación y movilizar a la ciudadanía y empresas.</li> <li>• Tener en cuenta la ampliación y la dimensión mundial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de actuar en una amplia gama de políticas.</li> <li>• Limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias.</li> <li>• Responder a las amenazas a la salud pública.</li> <li>• Gestión más responsable de los recursos naturales.</li> <li>• Mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial.</li> </ul>

que no provoque variaciones no naturales en el clima de la Tierra (en consonancia con la finalidad de la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático).

- Naturaleza y biodiversidad - proteger un recurso único, con el objetivo de proteger y, llegado el caso, restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales y detener la pérdida de diversidad biológica, así como proteger los suelos contra la erosión y la contaminación.
- Medio ambiente y salud, con el objetivo de obtener una calidad de medio ambiente tal que los niveles de contaminantes antropogénicos, incluidos los diversos tipos de radiación, no representen riesgos significativos para la salud de las personas.
- Uso sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos, con el objetivo de velar por que el consumo de recursos renovables y no renovables, así como sus repercusiones no superen la capacidad de carga del medio ambiente, y disociar el uso de los recursos del crecimiento económico, mejorando sensiblemente la eficacia de su uso desarrollando una economía menos materialista y previniendo la producción de residuos.

Además, el Programa establece como objetivo la integración de las cuestiones medioambientales en todos los ámbitos de las relaciones exteriores de la Unión Europea, considerando además la perspectiva de su ampliación durante sus años de vigencia.

Finalmente, el Programa establece cómo el enfoque para desarrollar los objetivos medioambientales debe basarse en la participación y en conocimientos sólidos.

El programa será objeto de una revisión en 2005, y se modificará y actualizará si resulta necesario a la vista de la evolución de la situación y para tener en cuenta nuevos datos.

Una de las principales innovaciones en la aplicación de políticas derivadas del VI Programa es la definición e implantación de Estrategias Temáticas, definidas como herramientas para tratar de un modo holístico e integrado las cuestiones medioambientales consideradas prioritarias. Así, en este momento se encuentran en desarrollo las siete estrategias temáticas previstas:

- Calidad del aire.
- Protección del suelo.
- Uso de plaguicidas.
- Medio ambiente marino.
- Prevención y reciclado de residuos.
- Uso sostenible de los recursos naturales.
- Medio ambiente urbano.



Los procesos para alcanzar cada una de estas estrategias temáticas se encuentran en diferente grado de avance.

## 1.2. El marco de la CAPV

El concepto de desarrollo sostenible comienza a inspirar, a partir de la Cumbre de Río de Janeiro, la normativa y los planes de la Comunidad Autónoma. En este sentido, la Ley General de Protección del Medio Ambiente (Ley 3/1998) representa un hito en la política ambiental a desarrollar en el País Vasco, ya que fija como objetivo principal la consecución del desarrollo sostenible.

En la actualidad el marco vasco en materia de política ambiental, en consonancia con el marco europeo, viene establecido por la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)* y el *Programa Marco Ambiental (2002-2006)*.

La Estrategia establece los objetivos y compromisos medioambientales a alcanzar en materia medioambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco a largo plazo. Su objetivo es propiciar la creación de una ordenación estable y duradera de la política ambiental que dote de garantía, seguridad y eficacia tanto a la acción pública como a la iniciativa privada.

A corto plazo, los compromisos de la política ambiental de la CAPV quedan plasmados en el Programa Marco Ambiental 2002-2006 según lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 3/98.

Los objetivos y compromisos recogidos en la Estrategia y el Programa Marco giran en torno a dos conceptos: por un lado, las metas ambientales que establecen los estados deseables a los que la CAPV quiere llegar a largo plazo. Por otro, las condiciones necesarias para poder avanzar hacia la sostenibilidad.

### 1.2.1. Las metas ambientales

Las principales prioridades de la Estrategia se han englobado en cinco metas ambientales para facilitar el establecimiento de objetivos y la evaluación del cumplimiento de los compromisos a asumir para cada una de estas metas.

- Meta 1. Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables. Su propósito gira en torno a la obtención de una buena calidad de vida para la ciudadanía. En esta meta se abordan cinco temas ambientales prioritarios: la emisión de productos químicos, el medio ambiente urbano, las aguas continentales, los riesgos naturales y tecnológicos y los suelos contaminados.
- Meta 2. Gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos. Esta meta pretende conseguir un uso sostenible de los recursos naturales, de forma que tanto su consumo como las repercusiones de este consumo no superen la capacidad de carga del medio ambiente. De este modo, los compromisos asumidos se enfocan al consumo sostenible de recursos naturales (materiales, energía, agua y suelo), la prevención en la generación de residuos y su correcta eliminación, allá donde sean inevitables.
- Meta 3. Protección de la naturaleza y la biodiversidad: un valor único a potenciar. Con el desarrollo de esta meta la CAPV busca consolidar la diversidad biológica y el uso sostenible de los sistemas naturales, así como la variedad de paisajes, entendiendo todo ello como elemento fundamental del entorno urbano, expresión de la diversidad del patrimonio común natural y cultural, y fundamento de la identidad de cada territorio.
- Meta 4. Equilibrio territorial y movilidad: un enfoque común. Se persigue consolidar un territorio más equilibrado y accesible, que permita la viabilidad de las actividades sociales y económicas de interés general a la vez que conserve el patrimonio, variedad, riqueza y atractivo natural y cultural de las áreas rurales, urbanas y costeras.
- Meta 5. Limitar la influencia en el cambio climático. Es necesario tomar medidas para contribuir a alcanzar los objetivos fijados por la comunidad internacional en el Protocolo de Kioto. Por ello se persigue alcanzar en la CAPV una concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que no provoque variaciones no naturales en el clima de la Tierra.

### 1.2.2. Las condiciones necesarias para avanzar hacia la sostenibilidad

Para la consecución de las metas propuestas en la Estrategia y el Programa Marco resulta necesario mejorar la eficacia de la actuación política y crear las condiciones que permitan avanzar con firmeza. Estas condiciones son las siguientes:

- Integrar la variable ambiental en otras políticas. Es necesario adoptar una visión integrada de las políticas y alcanzar un alto grado de coordinación en las actuaciones institucionales, conociendo los distintos intereses y equilibrios implicados con objeto de establecer consensos entre las partes.
- Mejorar la legislación vigente y su aplicación. El marco normativo existente en materia medioambiental resulta enormemente complejo, lo que indudablemente reduce la eficacia de su aplicación. Por tanto, además de promover la continua adaptación del marco legal vigente se potenciará la adopción de mecanismos que permitan simplificar y optimizar los procedimientos administrativos.
- Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente. El objetivo es reorientar el mercado hacia un modelo de producción y consumo sostenible. Se trata de adoptar mecanismos que mejoren la información existente en los mercados transfiriendo a los precios el coste ambiental de los productos.
- Capacitar y corresponsabilizar a la ciudadanía, Administración y empresas y modificar sus comportamiento hacia una mayor sostenibilidad. La consecución del objetivo de desarrollo sostenible requiere de la implicación de todos los agentes económicos y sociales (ciudadanos/as, Administración y empresas). El objetivo es involucrar a todos los ámbitos de la sociedad en la preservación y conservación del medio ambiente.
- Investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia medioambiental. Las nuevas tecnologías deben contribuir a fomentar una mayor protección ambiental. Asegurar la competitividad de la sociedad vasca y sus empresas para el futuro requiere un esfuerzo sustancial a realizar hoy en ciencia, tecnología e innovación.



La puesta en marcha de la Estrategia y el Programa Marco Ambiental en 2002 supuso el marco de avance de numerosas actuaciones en materia de planificación, legislación y gestión ambiental.

Asimismo, se dio comienzo a la dinámica de seguimiento establecida en la propia Estrategia, uno de cuyos hitos es la presentación al Consejo de Gobierno de la primera semana de junio de un documento de síntesis sobre sostenibilidad que contiene el seguimiento de los compromisos adquiridos, y en el que se valora la contribución a la sostenibilidad ambiental de cada uno de los Departamentos del Gobierno, así como el grado de complementariedad y coordinación existente.

Los dos informes de sostenibilidad ambiental existentes hasta la fecha (años 2003 y 2004) informan de forma detallada sobre los avances en los compromisos programáticos y cuantitativos de la Estrategia y el Programa Marco (ver Figura 1.2).

### CINCO RETOS PARA EL 2005

Además de analizar el grado de avance en el cumplimiento de los compromisos de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, el último Informe de Sostenibilidad Ambiental de la CAPV, de junio de 2004, propone cinco retos para una acción inmediata a la vista de la situación actual. Estos retos son:

1. Avanzar en la disociación entre crecimiento económico y el consumo de recursos naturales.
2. Potenciar los instrumentos de mercado.
3. Reconducir la demanda de movilidad y desarrollar modos de transporte sostenibles.
4. Limitar la ocupación del suelo no urbanizado.
5. Mejorar los sistemas de gobernanza.

Figura 1.2.  
RESUMEN DE LOS AVANCES REGISTRADOS HASTA LA FECHA

N.º DE COMPROMISOS SEGÚN FECHA DE VENCIMIENTO	CUANTITATIVOS		PROGRAMÁTICOS		TOTAL
A cumplir antes de fin de 2003	-		39		39
Con horizonte 2004	5		36		41
Con horizonte 2005	-		7		7
Con horizonte 2006	31		34		65
Compromisos permanentes	8		21		29
<b>Total horizonte 2002-2006</b>	<b>44</b>		<b>137</b>		<b>181</b>
<b>Total horizonte 2002-2020</b>	<b>82</b>		<b>141</b>		<b>223</b>

COMPROMISOS PROGRAMÁ- TICOS VENCIDOS EN 2003	SITUACIÓN				TOTAL
	No iniciados	Iniciados	Avanzados	Realizados	
<b>Total</b>	7	10	7	15	39
<b>%</b>	18%	26%	18%	38%	100%

COMPROMISOS PROGRAMÁTICOS AL 2006	SITUACIÓN				TOTAL
	No iniciados	Iniciados	Avanzados	Realizados	
<b>Total</b>	15	64	27	31	137
<b>%</b>	11%	47%	20%	23%	100%

COMPROMISOS CUANTITATIVOS AL 2006	CONSECUCCIÓN PREVISIBLE				TOTAL
	Difícil	Probable	Factible	Datos no disponibles	
<b>Total</b>	8	8	24	4	44
<b>%</b>	18%	18%	55%	9%	100%

Fuente: Sostenibilidad ambiental de la CAPV 2004. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Gobierno Vasco.



## 2. LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES

Las políticas europea y vasca en materia de medio ambiente se materializan mediante la aplicación de una serie de instrumentos o mecanismos en distintos ámbitos. Estos instrumentos suponen la respuesta de la Administración a los temas ambientales.

A continuación se citan de forma genérica cuáles son estos mecanismos básicos de actuación. Los instrumentos específicos —las respuestas de la Administración— para afrontar cada uno de los elementos del sistema ambiental de la CAPV están descritos de forma concreta en cada uno de los capítulos correspondientes a los sectores socioeconómicos y a los temas ambientales.

En general, los instrumentos utilizados en la CAPV para la aplicación de la política medioambiental pueden englobarse en alguno de estos grupos:

- *Instrumentos normativos*, concretados en la adopción y adaptación del marco legal vigente para establecer el control, prohibición, restricción o incorporación de estándares de prevención y protección actualizados de ciertas actividades y/o productos.

A la hora de adoptar compromisos asociados a instrumentos de este tipo la Administración vasca tiene en cuenta varios criterios fruto de la experiencia de años tanto a nivel europeo como vasco en materia de legislación ambiental, entre los que destacan:

- La necesidad de simplificar las disposiciones y los procedimientos asociados.
- La potenciación de los enfoques globales e integrados.
- La mejora de los procedimientos de participación pública.
- La mejora de los procedimientos de control, seguimiento, inspección y persecución de infractores.

Como ejemplos de aplicación de este tipo de instrumentos pueden citarse, en el ámbito de la CAPV, el Decreto 183/2003 por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, la Ley 1/2005 para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo y la futura ley de aguas.

- *Instrumentos económicos y de mercado*, como las ecotasas, los incentivos fiscales, la reforma de subvenciones, etc que tienen por objeto modificar las señales de los precios del mercado. Los instrumentos de mercado se consideran uno de los grupos más importantes de herramientas disponibles para actuaciones futuras. Pese a ello, y a la experiencia satisfactoria de varios Estados Miembros, hasta el momento se han realizado pocos progresos en el desarrollo de este tipo de instrumentos en la Unión Europea.

Un ejemplo del impulso decidido hacia este tipo de medidas es la puesta en marcha del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el ámbito de la Unión.

En el ámbito de la CAPV, además de avanzar como campo de trabajo prioritario en el estudio de la fiscalidad ambiental, existe una política de subvenciones en fase de alineación con los criterios de la estrategia ambiental vasca. Así, se ha acordado el listado de tecnologías limpias susceptibles de recibir deducciones fiscales, y se han revisado las subvenciones en los ámbitos de energía y medio ambiente.

- *Instrumentos voluntarios*, como pueden ser los acuerdos, convenios, etc. con sectores económicos para la adopción de medidas de protección ambiental o la adopción de sistemas de gestión ambiental.

Una de las herramientas de mercado más extendida es la implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental según la Norma Internacional UNE-EN ISO 14001 o el Reglamento europeo EMAS (Reglamento n.º 761/2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditorías ambientales). Aunque tradicionalmente el receptor principal de este tipo de medidas voluntarias ha sido y sigue siendo el sector industrial, los ámbitos de actuación se van extendiendo a otros sectores socioeconómicos representativos de la CAPV.

Durante los últimos años la Administración vasca se ha destacado en la promoción de este tipo de instrumentos poniendo en marcha diversos programas y herramientas de ayuda. Este tipo de medidas han sido canalizadas básicamente a través de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE. Como ejemplos se pueden citar los servicios de promoción de producción limpia e implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental Ekoscan y Talde-ISO, los programas y herramientas de promoción del Ecodiseño, el servicio de asesoramiento IHOBE-line, o el desarrollo de Acuerdos Voluntarios entre la Administración vasca y los sectores industriales vascos afectados por la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

- *Instrumentos de educación, formación y divulgación*, como puede ser la realización de campañas formativas y de divulgación con el objeto de implicar a todos los sectores de la población.

Las medidas de educación y divulgación para fomentar la concienciación e implicación de la ciudadanía vasca resultan fundamentales. Para ello la Administración

vasca está habilitando tanto instrumentos de información, comunicación y sensibilización como de educación, formación y capacitación, y de participación activa de la ciudadanía.

Como ejemplos pueden citarse las campañas de información lanzadas a los medios por distintas administraciones vascas, los foros de encuentro anuales «Aste Berdea», los planes de movilidad sostenible, el desarrollo de las «Agendas 21 escolares», el Plan de formación de la Administración Pública vasca o la publicación de informes periódicos y publicaciones sobre distintas problemáticas ambientales.

- *Instrumentos de seguimiento y evaluación.* De cara a conocer el grado de progreso y eficacia de las políticas implantadas es necesario establecer mecanismos de evaluación que permitan establecer de forma realista dónde estamos y hacia dónde vamos, para poder actuar al respecto.

En este sentido cabe destacar los esfuerzos de sistematización y diagnóstico tales como los informes anuales sobre indicadores ambientales, o la elaboración de diagnósticos trienales sobre el estado del medio ambiente en la CAPV.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Tratado Constitutivo de la Unión Europea (Maastrich, 1997)* [en línea], <<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties>>.
- (2001): *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor* [en línea], <[http://www.ihobe.net/publicaciones/descarga/Estrategia\\_UE.pdf](http://www.ihobe.net/publicaciones/descarga/Estrategia_UE.pdf)>.
  - (2002): *Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de medio ambiente* [en línea], Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, <<http://www.ihobe.net/publicaciones/Descarga/6%20Progr.pdf>>.

- GOBIERNO VASCO. DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (2002): *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible del País Vasco 2002-2020. Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2002-2006* [en línea], <<http://www.ihobe.net/publicaciones/descarga/PMA-Cast.pdf>>.
- (2004). *Sostenibilidad Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informes 2003 y 2004* [en línea], <<http://www.ingurumena.net/Castellano/Doc/Estrategia/Index.htm>>.

