

**INFORME DE LA DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN SOBRE EL IV PROGRAMA MARCO AMBIENTAL 2020 DEL PAÍS VASCO CORRESPONDIENTE AL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL****I.- INTRODUCCION.**

La Dirección de Servicios del Departamento promotor ha remitido a esta Dirección de Coordinación el texto del IV PROGRAMA MARCO AMBIENTAL 2020 DEL PAÍS VASCO con el fin de que se emita el preceptivo informe sobre el mismo.

De conformidad con el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 11 de junio de 2013, por el que se aprobó el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno en la X Legislatura 2013-2016, en el que se incluía el *“Procedimiento para la elaboración y tramitación de planes estratégicos del gobierno”*, en relación con el artículo 8 apartados a) y c) del Decreto 187/2013, de 9 de Abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Lehendakaritza, que atribuye a la Dirección de Coordinación la función de coordinar la elaboración y realizar el seguimiento de la acción de Gobierno, así como asesorar a los departamentos en la planificación y programación de sus actuaciones, se emite este informe sobre el IV Programa Marco Ambiental 2020 del País Vasco, en adelante IV PMA.

La tramitación establecida viene dada por la incorporación del IV PMA en la relación de Planes Estratégicos de la X Legislatura y supone evidenciar la especial relevancia que se le concede a esta área de actuación dentro del conjunto de la acción de Gobierno de la misma.

La Comisión Ambiental del País Vasco informó favorablemente el Plan en su sesión de 28 de julio de 2014 tal y como establece el artículo 6.1, Pfo. 2º de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio ambiente del País Vasco (en adelante Ley 3/1998).

Cuestión preliminar: Plazo de vigencia del plan

El IV PMA, con el objeto de alinearse con las previsiones europeas de planificación¹ en este y otros ámbitos y siguiendo una tendencia que se viene observando últimamente en la que los documentos de planificación parecen estar empezando a superar un plazo de ejecución hasta ahora comúnmente aceptado de cuatro años (tendencia a diseñar una planificación que se asienta más en el medio plazo que en el corto-medio plazo), se atribuye un horizonte temporal para su vigencia que alcanza hasta el año 2020, lo que supone la previsión de 6 años de plazo en su planificación y para su ejecución.

No es desconocido el carácter simbólico pero también estratégico que se le reconoce en los diferentes ámbitos de la política europea al ejercicio 2020. En el ámbito medioambiental los indicadores ambientales europeos a los que deben converger todas las administraciones se refieren y fijan en relación a ese ejercicio.

Sin poner en cuestión la conveniencia o no de esta previsión que puede estar plenamente justificada en la búsqueda del mayor nivel de convergencia de las políticas medioambientales de las diferentes

¹ En particular, la planificación europea contenida en el VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 *“Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”*.

administraciones actuantes en un ámbito donde esta circunstancia es especialmente deseable, no es menos cierto que incumple con la previsión contenida, a su vez, en el artículo 6.1 Pfo. 2 de la Ley 3/1998² que referido al Programa Marco ambiental prevé para él una previsión temporal de vigencia de cuatro años.

Siendo la previsión legal clara y de carácter imperativo y suponiendo el nuevo plazo de vigencia una vulneración de la misma, el IV PMA, hubiera cuando menos haber recogido una clara referencia a esta circunstancia y a su fundamento (conveniencia de planificar a medio-largo plazo) con el objeto de evitar posibles reproches en relación a la misma en aquellas instancias donde deba ser presentado o ante la propia opinión pública.

De igual manera este asunto debiera ser tomado en consideración y tratado en el proceso de elaboración de un texto legal que desembocará en el Proyecto de ley sobre modificación de la Ley General de Protección del Medio ambiente del País Vasco programado en el Calendario legislativo aprobado por Acuerdo de Consejo de gobierno de 25 de junio de 2013 relativo a la X Legislatura. Consecuentemente, debe tomarse en consideración la posibilidad o no de establecer plazo alguno para la vigencia de los instrumentos de planificación o de ampliar el mismo.

En este sentido, **debiera valorarse la posibilidad de que todas estas consideraciones que se encuentran desarrolladas en la Memoria de Tramitación (1.- Descripción de los antecedentes y Justificación del plan) pasaran a formar parte del contenido propio del plan con el objeto de ofrecer de forma directa esta información en un asunto que afecta a una prevención legal.**

II.- CONTENIDO DEL IV PROGRAMA MARCO AMBIENTAL 2020 DEL PAÍS VASCO.

Antes de entrar a analizar el contenido del IV PMA, resulta preciso referirse al cambio que no sólo desde un punto de vista conceptual sino también práctico, se pretende introducir en lo que denomina “*política ambiental vasca*” que pasa (1) por entender la sostenibilidad como idea central superando el concepto de acción ambiental, pero también (2) por entender esta área de acción pública como un instrumento adecuado para generar empleo, riqueza y bienestar.

Este tránsito de un planteamiento clásico y temático de la política ambiental a un planteamiento más integrador en el que las cuestiones transversales adquieran mayor protagonismo también se ha producido a escala internacional. Así, el tratamiento específico de la cuestión ambiental se está integrando paulatinamente en el concepto de desarrollo sostenible entendido éste como integrador de sus tres dimensiones: ambiental, social y económica y en el que ***la persona se convierte en el centro de actuación*** en cuanto que el objetivo principal de la política ambiental (también en el caso del IV PMA) es “*el derecho a un vida digna de todas las personas, la de hoy y las de mañana, en un entorno de calidad*”³.

Esta nueva etapa viene por tanto condicionada por un renovado concepto de medio ambiente que engloba a todos los factores que condicionan la vida humana, no solamente los naturales, sino también los sociales, económicos y culturales, siendo que el IV PMA que se va a centrar en el aspecto ambiental, se incardina dentro de una planificación estratégica que contiene otros instrumentos de planificación que abordan el aspecto de la sostenibilidad desde otras perspectivas;

² “El Programa Marco ambiental, que tendrá una duración de cuatro años, será aprobado por el Gobierno, previo informe de la citada Comisión (Comisión ambiental del País vasco), y elevado posteriormente al Parlamento Vasco...”

³ Programa de Gobierno de la X Legislatura. El Medio ambiente y la Política territorial. 1.10.- Una política medioambiental responsable. “Contexto y principios”.

todo ello, con el objeto de promover un proceso de crecimiento sostenible en el que el desarrollo humano sea el eje central (Programa de Gobierno de la X Legislatura).

Esta concepción coincide con la tendencia que a nivel mundial se está imponiendo en la que la política ambiental se entiende como uno de los vectores que contribuyen a la sostenibilidad, pero también como una palanca para la necesaria transformación económica a través de lo que se ha dado en denominar economía verde. Se entiende que de igual manera que se estimula el crecimiento económico y, por ende, se proporciona bienestar social se debe proteger simultáneamente el capital natural, estimular la innovación y proteger la salud de las personas, respetando en todo momento los límites naturales de la tierra.

Por tanto, **la intención de iniciar una nueva etapa en la política ambiental vasca está plenamente justificada** por cuanto que supone un esfuerzo del IV PMA para adaptarse a las nuevas tendencias de carácter conceptual que a nivel internacional se están imponiendo, para cumplir en la parte que le toca con la materialización del concepto de desarrollo sostenible y con el Programa de Gobierno de la X Legislatura en el que ***el concepto de crecimiento sostenible para el desarrollo humano es troncal***, y además en un momento que es el adecuado para transitar de una actividad centrada en la mera protección del medio ambiente, a entender ésta como herramienta imprescindible para el desarrollo socio-económico.

1.- Antecedentes y contexto en el que se inserta el IV Programa Marco Ambiental 2020 del País Vasco.

El IV PMA que centra su **visión estratégica** de la política ambiental vasca en una Euskadi que cuente “en 2030 con una ciudadanía que disfrute de un medio ambiente saludable que conoce muy bien, con el que está comprometida y del que se siente orgullosa de haber recuperado para legarlo en todo su esplendor a las generaciones futuras” siendo “todo ello el resultado de la articulación de una economía verde, de base industrial, competitiva e innovadora que ha sido clave para la creación de amplias oportunidades de empleo, en un contexto global bajo en carbono y en el que se optimizan al máximo los recursos naturales”, es tributario del I, II y III Programa Marco Ambiental, en un contexto de vigencia de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 (en adelante EAVDS).

La EAVDS diseñó, a su vez, una **visión estratégica a largo plazo** en la que se han insertado y se insertan los sucesivos planes marco y ha propiciado la creación de una ordenación estable y consecuente de la política ambiental y ha alineado las iniciativas y planteamientos de la política ambiental vasca al contexto internacional.

Estos logros son predicables también para el caso del IV PMA ya que la EAVDS que sigue técnicamente vigente, sigue siendo el documento en el que se recoge el contenido más completo de la visión de la política ambiental y goza de un grado de vigencia real y efectivo (salvo alguna excepción) razonablemente elevado⁴.

Ahora bien, partiendo de la existencia de un **diagnóstico** continuado en el tiempo y suficientemente fundamentado si se atiende al listado de documentos que hacen referencia a este aspecto en los anexos al IV PMA⁵ en los que se ha considerado que las medidas hasta ese momento

⁴ “Evaluación de la Estrategia Ambiental 2002-2020 y del III Programa Marco Ambiental 2011-2014”, Ihobe, Sociedad pública de gestión ambiental, Abril 2014.

⁵ ANEXO III. Informe Nondik: Balance de la Situación del Medio Ambiente de Euskadi en los años 1980-2012. http://www.irekia.euskadi.net/uploads/attachments/4745/Nondik_Evolucion_Ambiental_es.pdf?1402398202

ANEXO IV. Perfil Ambiental de Euskadi 2013; Indicadores Ambientales de cabecera.

adoptadas aunque eran adecuadas se han mostrado insuficientes y que, por consiguiente, debía prestarse un nuevo impulso, pero sobre todo una nueva concepción a la sostenibilidad medioambiental a través de una planificación renovada a la que ya se ha hecho referencia; tomando en consideración las previsiones genéricas de la *Estrategia Europea 2020*, así como el contenido del *VII PMA-Programa General de acción de la Unión en materia de Medio ambiente hasta 2020* y en el actual contexto de crisis económica; el IV PMA incluye unos **ejes estratégicos de actuación** que, aun no siendo absolutamente **novedosos** -en cuanto que se insiste justificadamente en algunos de los objetivos de la planificación previa-, sí lo son **en su concepción**, puesto que intentan adaptarse a una realidad ambiental que evoluciona inexorablemente y, por tanto, diferente a la que acontecía en el período de planificación precedente y a la que es necesario adaptarse.

Estos ejes estratégicos pretenden convertirse en instrumentos de una política que poniendo en el centro a la persona y utilizarse como medios para aprovechar las oportunidades económicas y sociales que su existencia genera, en un escenario en el que la sostenibilidad se constituye en idea central.

Esta circunstancia exige un enfoque más ambicioso y más ajustado al que el IV PMA pretende responder, **acompañando el cambio de modelo de desarrollo hacia un modelo ambientalmente sostenible en una realidad socioeconómica en crisis** que para su superación exige acudir a nuevos nichos de mercado laboral (economía verde), así como potenciar y mejorar la competitividad, uno de cuyos reconocidos vectores es la denominada economía hipocarbónica y el eficiente uso de recursos.

La documentación remitida por el Departamento promotor se compone de diferentes documentos entre los que cabe reseñar a los efectos que interesan tres: (1) la Memoria de tramitación inicial en la que de manera sucinta se describe el proceso de elaboración, (2) el Plan estrictamente considerado y (3) los Anexos –hasta nueve- que le acompañan. En un ejercicio heterodoxo de elaboración de la planificación, la Memoria queda fuera del cuerpo del Plan y de sus Anexos siendo que ésta pudiera formar parte de los segundos como, por ejemplo, ocurre en la descripción del proceso de participación llevado a cabo para la elaboración del plan⁶ al que se refiere el Anexo I.

Aunque la Memoria no es, en términos estrictos, objeto del contenido del Plan, sí alude al proceso previo de planificación en el que se describen las alegaciones y aportaciones incluidas en el IV PMA (resultado de un proceso participativo) así como su devenir en el ámbito económico y presupuestario. Estos contenidos contribuyen a dar noticia del proceso de planificación seguido, complementan el contenido el plan y ayudan a su entendimiento, lo que indirectamente pudiera facilitar la comprensión sobre la justificación que motiva la intervención pública.

http://www.irekia.euskadi.net/uploads/attachments/4725/Perfil2013_Indicadores_Ambientales_es.pdf?1402398063

ANEXO V. Índice de Rendimiento Ambiental de Euskadi. 2013.

http://www.irekia.euskadi.net/uploads/attachments/4742/Indice_Rendimiento_Ambiental_es.pdf?1402398106

ANEXO VI. Evaluación del III PMA 2011-2014 y de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020. <http://www.irekia.euskadi.net/uploads/attachments/4795/Evaluacion.pdf?1402398320>

⁶ Se recoge en el apartado que lleva por título “*Proceso de elaboración del nuevo Programa Marco Ambiental 2020*”. Debiera valorarse la posibilidad de cambiar ese título por el siguiente. “*Proceso de elaboración del IV Programa Marco ambiental 2020 del País vasco*”.

El IV PMA en el apartado 1.- *“Un país comprometido con su medio ambiente”* recoge de manera sintética pero con suficiencia⁷, el contenido relativo a los antecedentes, el contexto de referencia (Estado del medio ambiente), la identificación de las necesidades públicas a satisfacer, el diagnóstico de la situación ambiental en la CAPV, así como el encaje de su contenido con los objetivos comprometidos en materia ambiental en el Programa de Gobierno para la X Legislatura.

Este análisis, tal y como está desarrollado, justifica la existencia de la intervención sobre una demanda social ambiental permanente que ha provocado así mismo una política continuada y sostenida en el tiempo que, aún consolidada, debe seguir haciendo frente a los problemas ambientales; pero que, además, aspira a dar un salto cualitativo en el aprovechamiento de las oportunidades económicas y sociales que su implementación genera para crear riqueza, empleo y bienestar, abriendo de esta manera lo que el PMA denomina *“nueva etapa de la política ambiental vasca”*, en el que este sector se pretende colocar como un *“nuevo motor económico del País Vasco”*.

La **identificación del problema o necesidad social** y, consiguientemente, la determinación de los ejes u objetivos estratégicos que van a articular la intervención pública tienen su justificación, principalmente, en:

- *La descripción de los antecedentes.* La demanda social de un *“entorno ambiental de calidad”* está consolidada desde hacia varias décadas en las sociedades avanzadas. En el ámbito de la Comunidad autónoma de Euskadi generó la publicación de Ley 3/1998 que comprometió a la Administración a plasmar cuatrienalmente en un programa marco su política ambiental (Artículo 6). La tramitación del Programa Marco actual supone el cuarto período de planificación.

Esa misma demanda social, en constante evolución, percibida y atendida por los poderes públicos, ha generado en el ámbito legislativo la necesidad de proceder a dictar una nueva ley para lo que el Calendario Legislativo de la X Legislatura contempla éste entre sus proyectos legislativos con el objetivo, entre otros, de adaptarla a diversos textos normativos adoptados por la Unión Europea y por la Administración del Estado, en este caso, con carácter de legislación básica.

La evolución propia del problema unida a la relativa eficacia de las medidas adoptadas hasta ahora en relación al entorno ambiental generan la necesidad de proceder, por un lado, a consolidar e insistir en determinadas políticas llevadas a cabo por la Administración hasta este momento y, por otro lado, a modificar y adaptar a la nueva situación las acciones por ella emprendidas y a configurar nuevas acciones en un problema que puede entenderse endémico, sin renunciar, por último, a dinamizar el sector en el entendimiento de que se trata de un nicho de actividad económica, creación de riqueza y generación de empleo.

- *Los resultados del Ecobarómetro Social 2011* que han permitido valorar la percepción de la población sobre el medio ambiente y han delimitado las cuestiones ambientales más preocupantes para la población en relación a la misma⁸. El IV PMA intenta incorporar

⁷ Para una profundización en los contenidos expuestos se debe acudir a la lectura de la pléyade de Anexos (hasta 9) y al resto de documentación que acompañan al documento planificador, tales como las Memorias de tramitación y económica.

⁸ Según el *Ecobarómetro Ambiental 2011*, las cuestiones ambientales más preocupantes en orden decreciente son las siguientes: (1) Cambio climático, (2) Desastres ambientales causados por las personas, (3) Desastres naturales, (4) Contaminación del agua, (5) Contaminación del aire, (6) Pérdida de la biodiversidad.

estos aspectos a su contenido y, en función de ellos, proceder a tratarlos tanto en los Objetivos estratégicos como en los operativos, así como en el diseño de sus correspondientes Líneas de actuación, siempre en el entendimiento de que se trata de un Programa marco que se materializa a través de otro tipo de planificación, tanto elaborada por las instituciones comunes como por las forales o locales (por ejemplo, Estrategia de la Biodiversidad, Estrategia Vasca del Cambio climático 2030), a través de planes sectoriales (Plan de movilidad sostenible o Estrategia de Educación ambiental para la Sostenibilidad) o, en fin, a través de programas o acciones concretas. En consecuencia, el PMA se puede considerar el **núcleo conductor** de la política ambiental del País Vasco.

- *La Evaluación del período previo de planificación* contenida en el documento “Evaluación de la Estrategia Ambiental 2002-2020 y del III Programa Marco Ambiental 2011-2014”.

Las características más relevantes que presenta el contenido del IV PMA, en relación a los **antecedentes**, a la **fijación del contexto** y la **determinación de los objetivos** que se impone el Plan, vienen referidas a siguientes cuestiones:

-EL IV PMA describe no sólo la situación actual (crisis económica y financiera con pérdida del PIB y reducción de empleo) sobre la que se empieza a atisbar una, en principio, leve recuperación; sino también, la previsible situación a futuro que parte de las previsiones ambientales a nivel europeo y mundial para desembocar respecto a Euskadi (Perspectiva de evolución ambiental a nivel de Euskadi. Escenarios 2030) en lo que denomina **“problemas persistentes”** en un contexto en el que se prevé una recuperación económica y del consumo que planteará un desafío a la política ambiental al que, por otra parte, ésta ya se ha enfrentado y que consistirá en enfrentar la **asociación existente entre el crecimiento previsto y las presiones ambientales** que genera.

Entendiendo que para propiciar este crecimiento, el PMA –en convergencia con las previsiones europeas- identifica tres aspectos del modelo de consumo que por incidencia se van a convertir en los que denomina **“desafíos ambientales a largo plazo”** sobre los que habrá que actuar especialmente: Alimentación, vivienda y movilidad⁹.

Este análisis de tendencias que igualmente ha identificado cuatro ámbitos de actuación en los que ya se ha actuado pero que necesitan nuevas medidas (Energía/cambio climático, Salud/medio ambiente, Eficiencia de recursos/circularidad y Biodiversidad/capital natural) **constituye una base apropiada que sustenta un argumentario sobre los fundamentos que han derivado en la adopción de los Objetivos estratégicos** que desarrollan el contenido de los retos que el Plan se autoimpone.

Los aspectos que generan menor preocupación son los impactos derivados del transporte, los problemas urbanos, los residuos y el ruido. Se trata de aspectos más próximos a la ciudadanía sobre los que se dispone de mucha información, cuyo impacto es continuado pero no particularmente intenso en un determinado momento, y sobre los que se ha intervenido en mayor medida por parte de las administraciones públicas

⁹ El PMA plantea un tratamiento especial de estos desafíos a través de las Iniciativas emblemáticas visible aunque sea de manera tangencial, en las siguientes identidades:

- Alimentación: “Alimentación circular”
- Vivienda: “Territorio saludable”
- Movilidad: “Infraestructuras verdes”

-La elaboración participada del IV PMA que, además de cumplir con una exigencia legal¹⁰, ha contribuido a dotar de una mayor legitimidad a esta política a través de un proceso abierto (ejemplo de buena práctica en el ámbito de la Gobernanza) que, en consecuencia, va a impulsar y facilitar la aplicación de la política ambiental. A este respecto, tanto la Memoria como el propio Plan mencionan el proceso participativo que se ha desarrollado en la elaboración del documento y que ha permitido detectar aquellos ámbitos en los que la ciudadanía parece demostrar un especial interés: Corresponsabilización público-privada, eficiencia energética, Biodiversidad-ecosistemas y territorio saludable, siendo, en consecuencia, aspectos éstos a los que el PMA deberá dedicar una especial atención.

Esta información se ha conseguido, a través de un **proceso abierto y participativo** en la elaboración del plan –que, por supuesto, no debería abandonarse en la ejecución del mismo- que parece haber trasladado e incorporado con suficiencia las inquietudes de la población a su contenido. En definitiva, este proceso **ha facilitado la identificación de las necesidades públicas a satisfacer, su incorporación al documento planificador y su conexión con el fin u objetivo programática a alcanzar.**

-El proceso colaborativo en el que debe considerarse la implicación de las instituciones y agentes económicos y sociales de la CAE junto con la participación ciudadana ha propiciado que el IV PMA identifique con suficiencia el estado y perspectiva de la política ambiental en Euskadi realizando, de esta manera, un análisis no sólo desde el punto de vista teórico, sino también “*real*” al contemplar la demanda social ambiental en la CAPV en el que se determinan e identifican las sensibilidades y demandas de la población vasca en el medio/largo plazo, constatando circunstancias tales como la especial sensibilidad por la protección y conservación del medioambiente y la jerarquización de los problemas entre los que destaca el cambio climático.

-La evaluación del III PMA 2011/2014¹¹ (externa e independiente), contribuye al diseño de las líneas maestras del IV PMA, en cuanto que determina el grado de cumplimiento de su misión y evidencia las carencias detectadas en su ejecución, lo que la convierte en una herramienta indispensable para la toma de decisiones en la elaboración de la planificación actual en la medida en que propone qué tratamiento se le debe dar a los diferentes problemas ambientales en el nuevo ciclo de planificación y cuáles deben ser las prioridades.

Esta evaluación concluye, partiendo de un grado de ejecución del plan más que aceptable (76% de tendencia ambiental positiva a 2012), que en general los resultados han sido positivos, pero que sin dejar de insistir en aquellas políticas dirigidas a combatir “*los problemas persistentes*” es necesario incidir en determinados aspectos tales como el tratamiento de la acción sobre el cambio climático, la simplificación y mejora del modelo y órganos de gobernanza, la política sobre calidad del agua o la política sobre participación ciudadana, entre otros.

En consecuencia, el IV PMA, en función del análisis de tendencias y de las conclusiones obtenidas en el análisis del período planificado anterior realizado, opta por:

- Insistir en actuar sobre determinados problemas ambientales detectados que subsisten, pero rediseñando y renovando las actuaciones a llevar a cabo.

¹⁰ Artículo 3.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

¹¹ “Evaluación de la Estrategia Ambiental 2002-2020 y del III Programa Marco Ambiental 2011-2014”, Ithobe, S.A. Abril 2014.

- Abrir nuevos ámbitos de actuación, tales como es el impulso en la implicación y coordinación de agentes públicos y privados (corresponsabilidad público-privada).
- Poner en práctica novedosas concepciones en la ejecución de la política ambiental: economía verde, especial atención a la salud de las personas, contribuir a la proyección internacional de Euskadi, medio ambiente y crecimiento económico, etc.
- Alinear y adaptar sus objetivos a las nuevas tendencias y objetivos medioambientales.
- Agilizar el sistema de gobernanza de la política ambiental a lo que deberá contribuir el proceso de elaboración del Proyecto de Ley, actualmente en tramitación, que modificará la Ley General de Protección del Medio Ambiente vigente.

Todas las referencias hasta ahora analizadas (Estado del medio ambiente, Evaluación del III PMA, Análisis de tendencias y del entorno, etc.) han contribuido a realizar el **diagnóstico** de la situación a través de un repaso de todos los factores que conforman la actuación ambiental. En efecto, el análisis de los antecedentes, la evaluación de planes o actuaciones precedentes, el análisis del contexto general y/o específico del ámbito de actuación, de los recursos existentes y puestos en práctica y el análisis de tendencias contribuyen a la **conformación adecuada del diagnóstico** como base imprescindible para el diseño de las políticas a poner en práctica en el periodo a planificar.

Por consiguiente, **el IV PMA, junto con los anexos que le complementan, refleja convenientemente el contexto en el que se pretenden aplicar sus contenidos.** Asimismo, toma en consideración la evaluación realizada sobre la planificación anteriormente acometida, y parte de un conocimiento técnico y de la percepción social sobre el tema obtenido a través de diferentes instrumentos (Informe Nondik, Perfil ambiental de Euskadi 2013, Índice de Rendimiento Ambiental, Escenarios ambientales de Euskadi a 2030 a los que se puede unir el Ecobarómetro Social 2011) y de la puesta en marcha un proceso colaborativo institucional y de un proceso participativo de la ciudadanía que no sólo ha ayudado a formular el diagnóstico, sino que también ha contribuido a concretar los retos a los que deberá responder el IV PMA.

2.- Adecuación del contenido del IV PMA a las líneas y principios definidos en los documentos programáticos de la X Legislatura.

En el apartado *“Compromiso con las personas. Las personas en el núcleo de la política ambiental”*, se afirma que el Programa de Gobierno se compromete a *“Elaborar el IV Programa Marco Ambiental para el período 2015-2020 y desarrollar los compromisos previstos en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020”*¹² y aunque los ejes fundamentales del PMA guardan total coherencia con los objetivos programáticos de la X Legislatura, **no incluye un análisis relacional** entre su contenido y el del Programa de Gobierno, ni en relación a las ideas expuestas por el Lehendakari en el discurso de investidura o expuestas por la Consejera del Departamento promotor ante el Parlamento Vasco en sus distintas comparecencias, aunque en el primer caso –Programa de Gobierno- si cita parcialmente alguna de sus referencias.

En informes previos y en el documento denominado *“Orientaciones para la elaboración de Planes de Gobierno por los Departamentos”* se advertía de la conveniencia de incluir las necesarias referencias a la adecuación del contenido del Plan a las líneas y principios recogidos en documentos programáticos,

¹² Debe tomarse en consideración con respecto a esta última que el Informe sobre “Evaluación de la Estrategia Ambiental 2002-2020 y del III Programa Marco Ambiental 2011-2014” al que ya se ha hecho referencia entiende que a pesar del tiempo transcurrido conserva un alto nivel de vigencia tanto en lo que se refiere a la Metas, como en lo que se refiere a las Condiciones necesarias, luego debe considerarse como un documento que, a salvo ciertas cuestiones, debe seguir considerándose de referencia por ser el que recoge la expresión más completa de la visión y de la estrategia ambiental vasca.

contenido cuya inclusión se considera relevante en una buena práctica planificadora en cuanto que la acreditación objetiva del encuadre del plan con los objetivos estratégicos de la Legislatura se considera imprescindible para el ejercicio coordinado y coherente de la acción de gobierno en sentido amplio. Se trata con ello, de dotar a los planteamientos del Plan de la mayor coherencia posible en relación a la acción de gobierno y de dar un tratamiento armónico a los diferentes intereses que se sustentan en otros ámbitos sectoriales.

A pesar de no explicitarse en el Plan, existe plena coincidencia entre sus ejes estratégicos y aquella idea fundamental de actuación relacionada con el medioambiente que propuso el Lehendakari en el discurso de Investidura de 13 de diciembre de 2012, que partiendo de un **concepto integral de sostenibilidad**, colocó a la persona en el centro del sistema al manifiesta que *“el nuevo gobierno va a ratificar los compromisos ya alcanzados en el ámbito de desarrollo sostenible, el desarrollo del derecho a una vida digna para todas las personas, tanto hoy como mañana en un entorno de calidad”*. Esta manifestación que impregna todo el plan tiene su reflejo más concreto en su Objetivo estratégico nº 3 que dedicado a desarrollar el *“Compromiso con las personas”*¹³ se va a centrar en *“Promover y proteger la salud y el bienestar de nuestra ciudadanía”*, sin olvidar el carácter instrumental que se le concede en el plan a la política medioambiental como nuevo motor económico en orden propiciar ese bienestar a la ciudadanía a través de la actividad económica y la creación de empleo que no debe olvidarse constituyen el primero de los tres principios programáticos para esta Legislatura¹⁴.

No menos identidad existe en relación a los contenidos del Programa de Gobierno y las propuestas del Plan. En efecto, entre los objetivos que para el apartado 1.10 *“Una política medioambiental responsable”* compromete el Programa de Gobierno y las previsiones estratégicas del IV PMA existen, cuando menos, las siguientes identidades:

- 1ª. Conservar ecosistemas.→ OE. nº 1.
- 2ª. Mejora calidad ambiental.→OE. nº 1
- 3ª. Gestionar sostenible recursos y residuos.→ OE. nº 2
- 4ª. Corresponsabilidad público-privada y ciudadana→ OE nº 5
- 5ª Agilizar y simplificar la administración ambiental→ OE nº 5

Pero el IV PMA, en convergencia con los contenidos del Programa de Gobierno, va más allá en sus pretensiones al entender que la **política medio ambiental debe ser un instrumento de desarrollo económico y de progreso social** y, por tanto, incluye otros objetivos estratégicos (OE nº 3 y OE nº 4) que pueden superar el ámbito estrictamente ambiental en una concepción de esa política a la que se entiende debe dotar para su adecuada ejecución de las siguientes propiedades:

- Transversalidad: Integración de la variable ambiental en otras políticas sectoriales.
- Corresponsabilidad público-privada.
- Interacción con otros ámbitos sectoriales tales como:

¹³ En concordancia con el primer principio de la Declaración de Río sobre Medio ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro 1992 y Río+20) que declaraba que *“los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”*.

¹⁴ El Lehendakari en el discurso de investidura manifestó que los principios programáticos para la presente Legislatura eran los siguientes.

- 1.- Un plan para la reactivación económica y un plan de choque por el empleo
- 2.- Un acuerdo por la paz y la convivencia
- 3.- Un acuerdo por un nuevo estatus político

- Estrategia energética }→
- Estrategia de fabricación avanzada }→ Mejora de la competitividad.
- Transporte sostenible }→

Por último, el PMA se plantea en su OE nº 6 la contribución a la proyección y responsabilidad internacional de Euskadi desde su ámbito, en connivencia con la “*Estrategia Marco de Internacionalización: Euskadi Basque Country*”, concibiendo de esta manera la política ambiental no solo como un fin, sino también como un medio que puede contribuir a la implementación de otros ámbitos de la acción pública.

Al margen de estas consideraciones no debe obviarse que esta planificación se ha desarrollado bajo la cobertura de la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo sostenible 2002-2020*, que a pesar de su larga proyección temporal y del cambio de contexto experimentado en Euskadi y su entorno sigue manteniendo un importante vigencia tanto en lo que se refiere a sus metas como a las Condiciones necesarias que planteaba debían cumplirse para lograr las primeras. Aunque parece conveniente continuar adaptando alguno de los contenidos a la siempre cambiante situación ambiental puede concluirse que la mayor parte de los asuntos, su tratamiento así como los objetivos continúan vigentes y están alineados en la mayor parte de los casos con los compromisos vigentes de las políticas ambientales internacionales¹⁵.

Este contexto obliga al IV PMA, sin renunciar al nuevo carácter instrumental¹⁶ que se atribuye – instrumento de crecimiento económico y de creación de riqueza y bienestar- a ser asimismo, instrumento para la consecución de aquellos retos que la EAVDS tiene planteados desde el punto de vista estrictamente ambiental.

En consecuencia, tanto por los antecedentes y compromisos del Programa de Gobierno como por los Objetivos estratégicos y operativos y su despliegue en líneas de actuación, el IV PMA debe convertirse en el instrumento que desarrolle y materialice las previsiones de la EAVDS con las adaptaciones necesarias fruto del cambio en la concepción de la política ambiental¹⁷. En este sentido el Plan se convierte en el primero de una larga secuencia de apuestas institucionales relacionadas con la protección y defensa del medio ambiente en todas sus vertientes.

Su carácter de **Programa Marco**, supone que además de él, la política ambiental vasca vendrá complementada por una prolija previsión de planes, programas y actuaciones a las que, además, habrá que añadir los planes específicos propuestos por el departamento de carácter no

¹⁵ Estudio “*Evaluación de la Estrategia ambiental 2002-2020 y del III Programa marco ambiental 2011-2014*” (Anexo VI) del IV PMA.

¹⁶ El IV PMA se pudiera convertir en el instrumento de ejecución y de coordinación de las políticas sectoriales en relación al aspecto ambiental de la sostenibilidad. En este sentido, el PMA describe objetivos y acciones dirigidas a propiciar la interrelación del aspecto ambiental con los otros dos aspectos esenciales que engloba la sostenibilidad, esto es, el económico y el social, aprovechando que entre sus retos se reconoce “*la integración de la variable ambiental en otras políticas*”.

¹⁷ En ese sentido el Estudio de evaluación ya varias veces referenciado identifica, al margen de adaptaciones puntuales en apartados concretos, fundamental tres aspectos en los que debe adaptarse la EAVDS.

- La tendencia convertir las Condiciones necesarias definidas en la EAVDS en Metas propiamente dichas
- La política sobre cambio climático que se diseñará en un documento planificador ad hoc: Estrategia vasca del Cambio climático 2030.
- La superación de la concepción de una acción pública centrada en el medio ambiente en favor de una visión más amplia centrada en el concepto de desarrollo sostenible en su triple concepción: Ambiental, económica, socio-cultural de la que IV PMA se convierte en ejemplo.

gubernamental y aquellos otros que vectorialmente adopten medidas que contribuyan a la consecución de la sostenibilidad ambiental.

No obstante su generalidad, lo que expresa el IV PMA es acorde con lo citado en el Programa de Gobierno así como con las notas esenciales del discurso de investidura del Lehendakari. Además, se propone cumplir con la función de impulso y renovación surgida del diagnóstico realizado en relación al contexto actual comparado y pretende convertirse en instrumento no sólo de materialización de las previsiones en el área ambiental de la EAVDS 2002-2020, sino también de crecimiento económico, iniciando de manera simultánea lo que denomina “*nueva etapa de la política ambiental vasca*” en la que además de ser vector de la política ambiental pretende convertirse en “*una de las piezas clave para construir el nuevo motor económico del País Vasco*”.

3.- Estructura y contenido del IV Programa Marco Ambiental 2020.

El IV PMA, con alguna excepción (Por ejemplo, Iniciativas emblemáticas) mantiene una estructura análoga a la de sus precedentes pero con una racionalización y enriquecimiento en varios de sus contenidos fruto de la experiencia acumulada que propician la definición singularizada de los Objetivos estratégicos superando de esta forma la dicotomía entre objetivo y condición necesaria existente en otros periodos de planificación.

No obstante, el genérico nivel de descripción de las medidas dirigidas a implementar los objetivos puede llevar a concluir que el Plan ha optado por no incluir entre su contenido la descripción de cómo van a ser implementadas a través de las diferentes acciones (iniciativas concretas) en la confianza de que esta labor se realizará en el momento en que los diferentes planes, programas y actuaciones que materialicen las proyecciones de este Programa marco se pongan en marcha.

3.1.- Ámbito competencial y marco jurídico de referencia de funciones.

El IV PMA se diseña en el marco previsto en el Artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Euskadi y en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente y ecología (Artículo 11.1, a) Competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del estado).

En ejercicio de esta competencia se promulgó Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco que establece en su Artículo 6.- “*Programa Marco Ambiental y Memoria*” el mandato expreso de elaboración de un programa marco ambiental que tendrá una duración de cuatro años en colaboración con las Administraciones públicas representadas en la Comisión Ambiental del País Vasco.

La *Exposición de Motivos* de la Ley corrobora la necesidad de adoptar instrumentos de planificación cuando “*contempla la elaboración de un programa marco ambiental con vocación temporal más amplia que las propias legislaturas*”, circunstancia ésta que hasta el momento no se había producido, pero como ya se ha tratado se produce con la elaboración de este plan y que choca con la previsión legal (Artículo 6 Ley 3/1998). Parece que la *Exposición de Motivos* ya vislumbraba la posibilidad de planificar a más largo plazo como consecuencia de la cada vez mayor complejidad y trascendencia que iba adquiriendo la acción política sobre este ámbito, derivada, de una parte, de la diversidad de niveles institucionales implicados en su gestión y, de otro, del amplio abanico de marcos de actuación que lo componen en un sector de carácter eminentemente horizontal y estratégico; circunstancias a la que se ha añadido un nuevo factor como es la **necesidad de converger en objetivos y temporalmente con las previsiones de planificación que a nivel internacional se van estableciendo.**

Por su parte, el Calendario Legislativo correspondiente a la X Legislatura prevé la tramitación de un nuevo Proyecto de Ley que sustituirá a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, cuyo objetivo es disponer de un marco regulador completo para el desarrollo de la política ambiental de la CAPV con arreglo a la vigente normativa de la Unión Europea y que, entre otros aspectos, va a afectar al relativo a la Evaluación del impacto ambiental revisando tanto los procedimientos como los planes, programas y proyectos que deben someterse al procedimiento; a la adaptación de la regulación en materia de acceso a la información y participación pública, a la incorporación de nuevas cuestiones en materia de protección del medio ambiente como contaminación lumínica u odorífera y por último se pretende regular, en base a criterios de simplificación administrativa, el conjunto de los procedimientos de intervención administrativa, facilitando la puesta en marcha de proyectos y actividades, sin menoscabar la protección del medio ambiente.

Pero no es esta la única actuación de carácter legislativo que se va a desarrollar en este ámbito. El Calendario Legislativo prevé asimismo la elaboración y aprobación de la Ley para la prevención y corrección de la Contaminación del suelo (Proyecto de ley ya remitido para su tramitación al Parlamento vasco- mayo 2014) que propone la derogación de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, de Suelos contaminados. Por otro lado el propio plan adopta alguna iniciativa de tintes normativos cuando, por ejemplo, contiene como línea de actuación “Revisar y alinear la planificación y normativa sectorial para incorporar la variable ambiental...” (Línea de actuación nº 1); procediéndose, por tanto, a la **reforma legislativa de una parte sustancial de la normativa sobre medio ambiente**.

El IV PMA tiene la naturaleza de “Plan de Gobierno” en la medida en la que interesa la participación y colaboración de distintos departamentos del Gobierno Vasco identificando una participación integral del conjunto de las políticas públicas sobre las que tiene competencia el País Vasco, pero es a la vez un *Plan marco de carácter interinstitucional*, puesto que pretende diseñar un modelo de política medioambiental para el conjunto de la sociedad vasca.

Si bien, el IV PMA como un instrumento de planificación no surge de forma aislada, sino que se inserta en el marco jurídico e institucional estatal y europeo, no es este ámbito en el que desde el punto de vista interinstitucional deba hacerse más hincapié. Aunque no debe ignorarlos ya que existen determinadas medidas en las que pudiera deber converger con estas administraciones, si debe centrar su actuación en la articulación de un proceso de concertación interna a nivel de Comunidad Autónoma que coordine las actuaciones a tres niveles: Interdepartamental, interinstitucional y colaboración público-privada (corresponsabilidad).

En este sentido, debe señalarse el paso que el Plan ha dado en relación a estos asuntos cuando ha introducido entre sus objetivos estratégicos aspectos tales como **la transversalidad corresponsabilidad y la interacción sectorial** (Objetivo estratégico nº 5), consciente no sólo de la imprescindible necesidad de establecer mecanismos y sistemas para responder a las exigencias de la existencia de un contexto pluridepartamental y plurinstitucional; sino también, de la necesidad de integrar a los agentes públicos en la misma; consecuencia todo ello de la conveniencia de que ambos ámbitos participen en la elaboración y ejecución de la política medioambiental.

3.1.1.- Ámbito interdepartamental (Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

El IV PMA identifica las conexiones que existen con otros ámbitos competenciales departamentales e intenta conciliar las posibles fricciones que pudieran derivar de la aplicación de

su contenido en otros ámbitos de actuación¹⁸ mediante la integración con carácter preventivo de la perspectiva ambiental en sus políticas, bien entendido que el Departamento de Medio ambiente y Política territorial (en adelante DMAPT), como órgano competente en la materia, debe liderar y desarrollar en lo que le corresponde las acciones que se determinen en el Plan que como tal constituye un compromiso de gobierno.

El Plan, consciente de la necesidad de intensificar la integración medioambiental y de las carencias que sobre coordinación interdepartamental han existido endémicamente, propone que en el nuevo ciclo de planificación se insista especialmente en la integración de la variable ambiental en otros ámbitos sectoriales, utilizando por un lado los mecanismos convencionales, pero introduciendo, por otro, un instrumento novedoso, cuyo origen se encuentra en el proceso colaborativo de elaboración del plan, en el que se han identificado lo que se ha dado en denominar una serie de *“Iniciativas emblemáticas”*¹⁹ que siendo imprescindibles en la ejecución de cualquier política ambiental, requieren igualmente no sólo una visión de conjunto, sino también una colaboración entre departamentos para su materialización.

En este sentido parece haberse dado un paso novedoso para la puesta en práctica de una idea -la de la necesaria coherencia e integración de determinadas políticas- que se formulaba constantemente en los diferentes periodos de planificación pero que, sin embargo, no cristalizaba porque prácticamente no se pasaba de su formulación teórica.

El IV PMA ha identificado en su fase de elaboración y en colaboración con las áreas interesadas aquellos ámbitos de actuación en los que resulta especialmente necesaria la colaboración interdepartamental, ha definido los objetivos, ha delimitado las acciones y ha comprometido los resultados y lo que es más importante ha identificado aquellas áreas del gobierno que junto con el departamento promotor deben contribuir a su consecución.

Por tanto, ha transitado de la formulación teórica y voluntarista de la planificación precedente en la colaboración interdepartamental a la identificación concreta de las áreas, ámbitos, medios implicados así como a la determinación de los resultados en los que se deben implicar por igual diferentes unidades administrativas. **El tratamiento práctico que recibe este asunto -constatada la necesidad de potenciar la coordinación y cooperación interdepartamental- resulta, cuando menos, avanzado y atrevido en cuanto que por primera vez se diseñan de forma concreta los remedios necesarios tendentes a solucionar esta debilidad.**

Parece, por tanto, que para esa planificación se ha diseñado un sistema específico que ofrece soluciones a los problemas de coordinación interdepartamental al que si se le añaden los mecanismos de coordinación ya existentes y las posibilidades que genera el mero quehacer administrativo diario, puede afirmarse que el PMA aborda con cierta garantía la problemática de coordinación interna.

Se constata que, en líneas generales, el IV PMA **siendo consciente de la necesidad de establecer mecanismos y sistemas de coordinación en la ejecución de aquellas acciones en las que se**

¹⁸ En efecto, la sostenibilidad ambiental tiene que integrarse evitando fricciones y, por tanto, coordinadamente, desde una visión horizontal en prácticamente todas las políticas sectoriales: transporte, economía, agricultura y pesca, vivienda, política alimentaria, bienestar social, infraestructuras, etc. pero es que además en este período de planificación adquieren una importancia relevante tres ámbitos que hasta ahora no habían tenido un protagonismo especial y que surgen como consecuencia del carácter instrumental que se le concede a la política ambiental de aquí en adelante como son: la economía, la salud y la proyección exterior.

¹⁹ La línea de actuación nº 54 se propone *“Impulsar las Iniciativas Emblemáticas de este PMA como instrumento de integración interdepartamental de la variable ambiental”*.

implican varios departamentos ha identificado, con base en un proceso de elaboración colaborativo, aquellos ámbitos de confluencia entre departamentos en los que pudieran existir hipotéticos puntos de fricción y necesidades de coherencia y ha diseñado un mecanismo de colaboración específico para cada uno de ellos con un grado de concreción tal que presenta visos de ser realmente efectivo; todo lo cual supone un importante avance si se compara con los diseños propuestos y los resultados obtenidos en periodos de planificación precedentes.

3.1.2.- Ámbito interinstitucional

En el nivel interinstitucional el IV PMA si bien constata, la necesidad de colaboración²⁰, no solo, para solventar las posibles ineficiencias que genera una multitud de agentes intervinientes tanto públicos como privados; sino también, por entender la coordinación interadministrativa como un factor esencial para alcanzar una coherencia efectiva de todas la políticas ambientales, así como para integrar la variable ambiental en otras áreas adolece, por el contrario, de los necesarios instrumentos que permitan articular la obligada colaboración en este Plan entre el Gobierno Vasco, a través del DMAPT -en su condición de órgano que lidera este Plan- y el resto de niveles institucionales existentes en el seno de la CAPV, a nivel europeo y estatal.

Constatada la apuesta del IV PMA por posibilitar una estrategia consensuada a nivel interinstitucional (entendida como un vector clave del crecimiento sostenible) y sus referencias a la necesidad de cooperación interinstitucional, el Plan pudiera haber ido más allá en la propuesta de mecanismos e instrumentos (a crear o ya existentes) que concretasen las posibilidades de participación de otras Administraciones en la ejecución de sus previsiones teniendo en cuenta que esta política precisaría de una perfecta coordinación/colaboración de las Administraciones competentes tanto en la materia propiamente dicha como en la ejecución de las distintas políticas sectoriales.

Las previsiones concretas del plan en relación a este apartado son escasas por no decir inexistentes sino fuera por el hecho de que prevé en su línea de actuación nº 58 la *“Creación de mecanismos de coordinación técnico de seguimiento de la política ambiental entre los Departamentos de medio ambiente de las Diputaciones forales y el Gobierno vasco”*. Implícitamente, parece reconocerse la necesidad de aproximarse a otras administraciones competentes no sólo para el diseño de la política ambiental cuestión que se vehiculiza a través del proceso participativo; sino también para su ejecución y posterior seguimiento. Si esto fuera así no se entiende la exclusión en este órgano de los representantes de la Administración local (Eudel).

La inexistencia de medidas puede interpretarse, ante la falta de información, como la constatación implícita de un funcionamiento correcto del sistema de coordinación existente hasta el momento centrado en la regulación de los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 3/1998.

²⁰ Debe entenderse que para potenciar la coordinación interinstitucional se requiere una especial implicación de cada una de las instituciones y una colaboración especialmente intensa con otras instituciones públicas autonómicas, estatales y europeas. Esta situación debiera entenderse como una oportunidad por cuanto que la búsqueda de fórmulas que contribuyan no sólo al impulso de la corresponsabilidad institucional, sino también a la colaboración público-privada, contribuirá a garantizar una adecuada cobertura de las políticas ambientales. Se debe, en este sentido, tender hacia **corresponsabilidad institucional** entre administraciones, desde el respeto mutuo, para conseguir una colaboración solidaria, eliminando duplicidades y aunando esfuerzos para satisfacer las demandas ambientales de la sociedad sobre la base de una estrategia consensuada, consenso éste que resulta difícil de conseguir en todos los niveles.

Sin proceder al análisis del proceso participativo en el diseño y teniendo en cuenta que la estrategia ambiental establecida en planificaciones anteriores ha consolidado una estructura orgánica interinstitucional (configurada en parte en la propia Ley 13/1998) el Plan pudiera haber ido más allá proponiendo la reconfiguración de los mecanismos e instrumentos de cooperación interinstitucional siguiendo la recomendación del Informe de Evaluación del III PMA 2011-2014 “sobre la necesidad de creación de un órgano de gobernanza a la medida del PMA” que no tendría por qué pasar por la creación de una nueva estructura administrativa sino por la adaptación de la ya existente (Comisión ambiental) superando la situación actual en la que el contraste de esta política, siempre desde la perspectiva del Informe de evaluación, se lleva únicamente a cabo durante el proceso de elaboración de la planificación ambiental.

Aún cuando el entramado jurídico existente en este ámbito ha tejido un sistema orgánico que goza de los mimbres necesarios para promover la necesaria cooperación interinstitucional, el Objetivo estratégico nº 5 del PMA debe ser objeto de una dedicación constante que, partiendo de esta situación, potencie la participación recíproca en el diseño y en la ejecución de las políticas ambientales desarrolladas por las diferentes instituciones tal y como propone el IV PMA ya que el carácter multilateral de la intervención supone una dificultad añadida a la que genera la propia organización institucional que en determinados aspectos y momentos carece del consenso necesario.

Por otro lado, el IV PMA, en virtud de la **reciprocidad** debe intentar integrar en la medida de lo posible y con el fin de evitar solapamientos y duplicidades las iniciativas que en esta materia tomen otras instituciones, y una buena práctica planificadora debiera proceder a que queden debidamente identificadas en el documento.

3.2.- Determinación del marco general, descripción de escenarios y alternativa de acción seleccionada.

La fijación del marco general de la política ambiental y de las tendencias en las que se inserta el IV PMA, así como la descripción de los escenarios de referencia y las alternativas de acción seleccionadas coinciden con las adelantadas en el documento sobre “*Líneas estratégicas y económicas básicas*”, a la vez que son completadas y ampliadas en el Plan enriqueciendo sus contenidos sin que se produzcan distorsiones o desajustes entre ambos documentos.

Sobre la base del documento de Líneas se introducen, en razón al análisis realizado en el momento de elaboración del plan, tres nuevos Objetivos estratégicos (los números 3, 4 y 6) que contribuyen a dotar al PMA de un genuino carácter de **Plan de Gobierno** y, sobre todo, a hacer efectiva la premisa de tender a impregnar el resto de políticas públicas de la variable ambiental.

Con carácter previo, la política ambiental precedente -III PMA- ha sido convenientemente evaluada. Se ha analizado el grado de cumplimiento de sus objetivos estratégicos y se han evaluado sus resultados e impactos. De este análisis, que ha servido para establecer un diagnóstico previo a la adopción de las Líneas de actuación y las medidas que configuran el mismo²¹, han surgido una serie

²¹ En este punto debe ser puesto en valor el proceso de evaluación continuo al que ha sido sometida tradicionalmente la política ambiental. Al margen de las evaluaciones intermedias y finales previas a periodos de planificación siguiente, la política ambiental es evaluada con carácter anual (Informe de Sostenibilidad Ambiental). Por otro lado, cada tres años se confecciona el documento “*Estado del Medio ambiente del CAPV*” y con carácter anual el “*Informe sobre Indicadores Ambientales*” además de otros documentos de los que en este caso se da noticia en los Anexos al Plan; todo ello, como parte de un proceso que tiene el objeto de integrar un completo ciclo de análisis estratégico.

de reflexiones y recomendaciones que en su mayor parte han sido adoptadas por el IV PMA y que han facilitado la determinación del contenido del PMA en cuanto que han centrado las prioridades temáticas, el marco instrumental así como el sistema de gobernanza²².

El IV PMA, con el objeto de fijar las principales acciones para propiciar un sistema efectivo de protección medioambiental a medio plazo, incluye en sus Anexos un estudio de la situación medioambiental en la Comunidad Autónoma (Informe Nondik), del estado del medio ambiente en la CAPV (Perfil ambiental de Euskadi 2013), del marco de las políticas ambientales y un análisis de tendencias; parece tomar en consideración aunque no la cita a la demanda ambiental de Euskadi (Ecobarómetro ambiental 2011); asimismo, incluye una evaluación del cumplimiento del Plan precedente y adelanta los *“Escenarios ambientales de Euskadi 2030”* y realiza, finalmente, un completo diagnóstico de la situación ambiental continuado en el tiempo que concluye con previsiones decisivas para la materia en la CAPV.

De este análisis que tal vez no tiene un reflejo suficiente en el texto del Plan (en cuanto que no se traslada al Plan nada más que una parte del contenido de los documentos que forman parte de los Anexos), se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Se parte de la premisa de que la política medioambiental tiene como centro de preocupación al ser humano en consonancia con las tendencias internacionales y con el propio Programa de Gobierno de la X Legislatura (*“Compromiso con las personas”*).
- La sostenibilidad entendida en su sentido amplio –ambiental, socio-cultural y económica– se considera idea central que preside toda la actuación. Uno de los objetivos principales del Gobierno es *“legar a las generaciones venideras un territorio más grato, más sostenible y con mayor potencial de desarrollo”*.
- De esta manera la política ambiental debe constituirse en una de las piezas clave para constituirse en uno de los motores económicos del País Vasco para contribuir al bienestar, a la creación de empleo y al desarrollo de una economía pujante.
- Se debe insistir en el esfuerzo de ir adecuando el modelo de desarrollo hacia pautas más cercanas al desarrollo ambientalmente sostenible en la creencia de que todavía no se ha conseguido alcanzar un punto de inflexión claro del que se pueda concluir que la sociedad vasca es ambientalmente sostenible, a pesar de que el diagnóstico habla de una situación cada vez más favorable del medio ambiente.
- Se prevé a futuro que esta disociación relativa entre desarrollo y medio ambiente sea causada, entre otros aspectos, sobre todo, por los siguientes ámbitos del consumo: alimentación, vivienda y movilidad; ámbitos estos a los que el PMA califica como *“desafíos ambientales de largo plazo”* a los que deberán adaptarse los remedios que se diseñen.
- Se debe, aun partiendo de un escenario de crisis socioeconómica que ha implicado la mejora de algunos indicadores ambientales, prever que la incipiente recuperación económica seguirá planteando el desafío del desacoplamiento entre crecimiento económico y aumento de la presión ambiental, reto al que deberá responder la programación marco ambiental.
- Se concluye que las áreas ambientales sobre las que se debe actuar principalmente afectan al cambio climático, la biodiversidad y artificialización, el tratamiento de residuos, consumo de materiales y de otros recursos naturales, el entorno limpio y saludable y , especialmente, a los sectores difusos.
- Se concluye, asimismo, que para la consecución de los objetivos ambientales que se plantean y para la implantación de un *“nuevo modelo de consumo (consumo responsable)”*, así

²² Apartados 2, 3 y 4 del documento *“Evaluación de la Estrategia Ambiental 2002-2020 y del III Programa Marco Ambiental 2011-2014”* (Anexo VI).

como para mejorar el bienestar de la ciudadanía a través del crecimiento económico; es necesario que junto a medidas tradicionales y consolidadas en el tiempo se adopten nuevas medidas relativas a:

- Desarrollo del conocimiento.
 - Fuentes de financiación
 - Gobernanza ambiental
- Consecuentemente, en relación a alguno de los ámbitos descritos en los párrafos anteriores es necesario considerar objetivos estratégicos del plan la coordinación interdepartamental e interinstitucional y la implicación de los agentes públicos y privados como mecanismo indispensable para la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales en un país con un entramado institucional que hace especialmente complicado el logro de este desafío.

Estas reflexiones que surgen de una detección previa de unas determinadas necesidades sociales, permiten identificar una serie de objetivos a la hora de abordar el diseño del nuevo plan que ya se apuntaban en el documento sobre Líneas estratégicas y que surgen de un diagnóstico previo suficientemente documentado que posibilita, a su vez, el diseño de los objetivos estratégicos que propone el Plan que son también instrumentos para la consecución de los compromisos del Programa de Gobierno en esta materia.

Este proceso de reflexión junto al diagnóstico de la situación sirven de fundamento objetivo para su elaboración, pudiendo extraerse como **reflexión central** que para un futuro mediano *“Euskadi cuenta en 2030 con una ciudadanía que disfruta de un medio ambiente saludable que conoce muy bien, con el que está comprometida y del que se siente orgullosa de haber recuperado para legarlo en todo su esplendor a las generaciones futuras. Todo ello es el resultado de la articulación de una economía verde de base industrial, competitiva e innovadora que ha sido la clave para la creación de amplias oportunidades de empleo, en un contexto global bajo en carbono y en el que se optimizan al máximo los recursos naturales” (Visión).*

Ahora bien, **el propio IV PMA siendo consciente de que esta visión con ser completa desde un punto de vista ambiental no es, sin embargo, suficiente se ha propuesto** -a diferencia con otros periodos de planificación- desde un primer momento (elaboración del plan) poner remedio a uno de los principales déficits del sistema que es la **carencia de un sistema formal sólido de cooperación/colaboración/coordinación interdepartamental y de un sistema que fomente la corresponsabilidad de los agentes sociales, al mismo tiempo que ha considerado la conformación de ese sistema una palanca necesaria para el cumplimiento de sus objetivos.**

En consecuencia, ha considerado imprescindible convertir determinados aspectos de este apartado en Objetivos estratégicos (OE nº 4 y OE nº 5) que se desarrollan a través de una serie de Líneas de actuación. No obstante, este tratamiento pudiera presentar algunas carencias que pudieran ser complementadas:

- Las líneas de actuación, aun siendo conscientes que se trata de un Programa marco, no llegan a tener la densidad ni concreción que sería deseable para la materialización de su objetivo lo que, por otro lado, dificultará su posterior evaluación. Incluyen contenidos demasiado genéricos que deben concretarse en la medida de lo posible.
- Las medidas se centran más en la coordinación interdepartamental que se potencia a través de las denominadas Iniciativas emblemáticas, dejando el ámbito interinstitucional en un

segundo plano tanto porque no se recoge una valoración previa, como por la escasez de medidas propuestas en torno al mismo²³.

No debe ser obviado, sin embargo, el hecho que el IV PMA, en su proceso de elaboración, aun siendo responsabilidad directa del Departamento promotor, pero consciente del carácter interdepartamental e interinstitucional de la política que pretende desarrollar y de la necesaria colaboración ciudadana en el ejecución de esta política se ha abierto, con carácter previo, a las aportaciones del resto de instituciones y agentes involucrados. Pero es que además, consciente de que ambos aspectos son indispensables durante su vigencia y para su adecuada ejecución plantea como objetivos estratégicos la implementación de estos aspectos adoptando medidas para incorporar la variable ambiental en el conjunto de las políticas públicas y se debe añadir administraciones públicas, fomentando de manera simultánea los espacios de participación y diálogo del conjunto de la sociedad civil y la corresponsabilidad público-privada.

Desde esta perspectiva de apertura en el proceso de elaboración y en atención a las previsiones que en su ejecución presenta, **el Plan resulta atinado aunque debe proceder a través de sus instrumentos de ejecución a definir con mayor concreción las medidas y mecanismos que pretende implantar para su consecución.** Se trata de una buena práctica desde el punto de vista de los principios de Gobernanza y ayuda a reforzar, por otro, la implicación del resto de agentes institucionales y privados en el logro de unos objetivos en cuyo diseño han participado y para cuya consecución se les reconoce como estrictamente necesarios.

3.3.- Establecimiento de Objetivos estratégicos, objetivos operativos y Líneas de Actuación.

El IV PMA en coherencia con el contenido de su diagnóstico, con los retos que pretende afrontar y con su visión se desarrolla en 6 Objetivos estratégicos, que se desdoblán en 21 objetivos que deben entenderse operativos que, a su vez, estructuran una batería de Líneas de actuación (74) entre las que adquiere una singular relevancia -por la novedad de su inclusión y a tratamiento- los apartados dedicados a la coordinación interadministrativa y al impulso a la implicación de los agentes sociales, como vectores imprescindibles para una correcta implementación de las medidas de carácter propiamente ambiental.

La secuencia de los contenidos que configuran el IV PMA continúa con la identificación de los Objetivos Operativos sobre los que posteriormente se concretan las acciones específicas (Líneas de Actuación) que son las que identifican las actuaciones prioritarias que se estiman necesarias para progresar en el establecimiento de los objetivos estratégicos y de los propios objetivos operativos.

Si bien la elección de Objetivos estratégicos (tanto en relación a los propiamente ambientales como de los derivados del avance en el sistema de Gobernanza) y su primer desarrollo mediante el establecimiento de objetivos operativos es adecuado desde un punto de vista metodológico; sin embargo, el que pudiera corresponder al diseño y descripción de las Líneas de actuación debiera haber avanzado en su contenido en el sentido siguiente:

La descripción de cada Línea de actuación contiene la información siguiente:

²³Se constata la Línea de actuación nº 58 como única específica del mismo. Se propone la “Creación de mecanismos de coordinación técnicos de seguimiento de la política ambiental entre los departamentos de medio ambiente de las Diputaciones forales y del Gobierno Vasco” que no contempla la presencia de representantes de la administración local.

- Objetivo estratégico que desarrolla.
- Objetivo operativo que desarrolla.
- Definición de la Línea de actuación.
- Compromiso temporal de ejecución (bien referido a 2017 o a 2020)

Este diseño de las acciones que contiene el IV PMA debiera completarse con la inclusión de los siguientes contenidos:

-Compromiso temporal en el que se contemplen las fechas previstas para abordar las actuaciones que debiera guardar mayor coherencia con la programación presupuestaria y la posible concatenación con otras actuaciones.

-Presupuesto: Si bien por tratarse de un Programa marco la asignación en el momento de la aprobación del plan de una partida presupuestaria a cada una de las acciones pudiera resultar dificultosa (varias administraciones actuantes, ejecución plurianual o diferida a años posteriores a los de la aprobación), esta circunstancia no debiera servir de excusa para determinar presupuestariamente las medidas, cuando menos de manera aproximada y más concretamente en aquellas iniciativas que dependen de la implicación de una sola administración.

-Órganos responsables: Aunque el PMA establece de forma genérica un modelo organizativo, no parece avanzar medios (salvo en el caso de las Iniciativas emblemáticas) que contribuyan a organizar la intervención de más de un órgano en la implementación de las Líneas que así lo necesiten.

En efecto, el IV PMA pudiera haber ido más allá en la concreción de órganos responsables en aquellas actuaciones que tienen un carácter interdepartamental (con la excepción mencionada) o interinstitucional más marcado para las que únicamente entiende como responsables a órganos pertenecientes a la Administración CAPV, a pesar de reconocer que la puesta en práctica de las mismas trasciende su ámbito.

Aunque el IV PMA constata esta situación y entiende que debe incluir remedios, no parece resolver satisfactoriamente el problema desde el punto de vista interinstitucional con la previsión de herramientas específicas a este fin, ni prevé el papel que pudiera corresponder a otras administraciones, en un ámbito en el que la implicación del poder foral y local es particularmente reseñable.

-Indicadores: No se contemplan. Debiera haber atribuido uno o más indicadores por cada línea de actuación como medio para medir su grado de ejecución en relación al compromiso temporal.

Aun siendo el IV PMA un plan marco, no ejecutable de manera directa en todos los casos sino pendiente de desarrollos planificadores intermedios, pudiera ser conveniente, en beneficio del principio de transparencia, completar los contenidos de tal forma que hagan inteligibles estos aspectos: La conveniencia de explicitar la atribución de funciones al órgano u órganos responsables y el nivel de compromiso en la ejecución de una determinada Línea de Actuación.

Esta pretensión no obsta para que en la descripción de los Objetivos operativos que son desarrollados por estas Líneas de actuación se incluya a su vez un contenido que comprenda la misma estructura comentada, en cuanto que son también susceptibles de evaluación, en su caso, a través de la asignación de indicadores de resultado o impacto.

Dicho esto, se procede a relacionar los Objetivos estratégicos recogidos en el Plan deteniéndose únicamente en aquellos en las que se perciba la necesidad de sugerir algún tipo de reflexión.

- ***Objetivo estratégico n° 1.- Proteger, conservar y restaurar nuestro capital natural, preservando los servicios que nos aportan los ecosistemas.***

Los Objetivos operativos que el plan incorpora en este apartado suponen, por un lado, una reiteración de la política llevada a cabo hasta este momento y sobre las que es necesario insistir y, por otro, en coherencia con la implantación de un nuevo modelo (política ambiental→crecimiento económico→ bienestar, y gobernanza ambiental), propone otra serie de objetivos novedosa.

Entre los primeros debemos incluir medidas dirigidas a detener la pérdida de la diversidad biológica, restaurar los ecosistemas y limitar la artificialización del suelo, mientras que entre los segundos deben contemplarse aquellos objetivos dirigidos a integrar el medio natural en las políticas sectoriales, incluir instrumentos económicos en la gestión del capital natural y la sensibilización de los agentes que operan en el territorio y de la ciudadanía en general.

Estas previsiones que se alinean en líneas generales tanto con los objetivos europeos e internacionales en el tratamiento de esta materia presentan algunas carencias que pudiera ser aconsejable integrar tales como el escaso contenido en la formulación de las Líneas de Actuación o la necesaria concreción de la referencia a mecanismos en la necesaria colaboración y coordinación interadministrativa de esta política²⁴.

A modo de ejemplo, el carácter supraautonómico que tienen los daños medioambientales y la distribución de competencias (el estado se reserva la competencia para dictar normativa básica y las CCAA normas adicionales) hace necesaria la colaboración entre Administraciones públicas en virtud del principio de corresponsabilidad²⁵ y, en la misma medida, exige que los planteamientos derivados de la experiencia y ejecución de estas políticas por las CCAA tengan capacidad de influir decisivamente en las políticas estatales.

A nivel autonómico, en líneas generales no se hace expresa referencia a la necesaria coordinación administrativa tanto interna como externa. En consecuencia, debe deducirse que parecen existir los mecanismos necesarios (Naturzaintza, Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, etc.) para posibilitar la misma siempre y cuando funcionen con la debida eficacia.

En relación a la intención de incorporar la variable ambiental a la gestión activa de los sistemas y en particular a los espacios en la Red Natura 2000 en la CAPV debe considerarse la necesaria implicación de las Diputaciones Forales, en virtud del régimen de distribución de competencias, en el que se les reconoce un papel fundamental.

En materia de suelo y artificialización, debe asimismo potenciarse la corresponsabilidad y cooperación en el desarrollo de esta política tanto en lo relativo al área urbanística (donde debe coherenciarse con la política de suelo derivada de la gestión de suelo residencial), como al área de

²⁴ La línea de actuación n° 2 aboga por “Fortalecer la coordinación operativa entre el conjunto de administraciones competentes en la política de conservación y gestión de la biodiversidad”.

²⁵ A modo de ejemplo, en este sentido, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y Protección de la atmósfera otorga un papel trascendental al principio de corresponsabilidad enfatizando “la necesaria cooperación y colaboración interadministrativa para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones y evitar disfunciones y carencias, especialmente en los supuestos en que la contaminación atmosférica afecte a un ámbito territorial superior al de un municipio o una comunidad autónoma”.

infraestructuras como ámbito especialmente consumidor de suelo, impregnando esta acción de la idea central de reutilización del suelo y nulo aumento de suelo artificial ya existente.

- ***Objetivo estratégico nº 2.- Progresar hacia una economía competitiva, innovadora, baja en carbono y eficiente en el uso de recursos.***

Partiendo de la idea de que Euskadi debe reforzar su competitividad a través de un crecimiento más sostenible, la administración debe en este apartado conseguir que el consumo de recursos renovables y no renovables no supere la capacidad de carga del medio ambiente, la desmaterialización de la economía y el tratamiento y prevención adecuados de residuos.

Se debe reducir el consumo de materiales por mejoras en la eficiencia productiva, el reciclaje y la reutilización lo que debe generar una mejora en los ratios de consumo y simultáneamente el desarrollo de nuevas competencias tecnológicas (ecoinnovación, ecodiseño, etc.). Para ello propone tres ámbitos de actuación:

- Impulsar una economía baja en carbono potenciando el ahorro y la eficiencia energética, pero sobre todo adoptando medidas para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático. Se elaborará la Estrategia vasca de Cambio Climático 2030.
- Mejora de la eficiencia del tejido productivo vasco optimizando el consumo de materiales e implantado procesos más eficientes y competitivos. El desarrollo de este aspecto implica el establecimiento de un punto de conexión con el Plan de Industrialización 2014-2016 del que el PMA ya es consciente en cuanto que entiende esta acción como una de las que se ejecutarán de forma colaborativa con el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad a través de la Iniciativa emblemática “Fabricación verde” cuando se refiere a la “Estrategia de Especialización Inteligente RIS3”.
- Aprovechamiento de residuos y disminución en su generación como medio para propiciar una mayor productividad valorizándolos en el mercado.

En general, el IV PMA aborda con suficiencia el asunto y en su carácter de Programa marco fía su desarrollo y concreción a la planificación posterior que se debe ejecutar en diferentes niveles siguiendo en algún aspecto (cambio climático, por ejemplo) las recomendaciones del Informe de Evaluación de la planificación precedente.

En este sentido, el tratamiento de residuos tiene prevista su ordenación a través de la planificación departamental correspondiente a residuos peligrosos y no peligrosos. Igualmente las previsiones sobre la sostenibilidad del consumo que recoge sobre todo en la política de reciclaje y reutilización tendrán un tratamiento en diferentes niveles administrativos.

- ***Objetivo estratégico nº 3.- Promover y proteger la salud y el bienestar de nuestra ciudadanía.***

Se trata de un ámbito de actuación tradicional de esta política centrado en la mejora de la calidad ambiental actuando sobre elementos como el agua, el aire y el suelo en el entendimiento de que el deterioro de los mismos puede ser causa de un problema grave de salud pública. Constatada esta circunstancia a partir de este momento se produce un punto de inflexión que cualifica y focaliza el problema en el impacto que la falta de la necesaria calidad en esos elementos produce sobre la salud de las personas.

El PMA, al igual que para el resto de objetivos estratégicos, hace especial referencia en la necesidad de cooperación y coordinación interinstitucional, y liga este aspecto con otras de las Iniciativas emblemáticas “Territorio saludable” en la que en colaboración con el Departamento de Salud, se propone integrar las variables salud y medio ambiente en la política territorial y en la articulación de una vida urbana en la que el modo de vida sea saludable.

Al igual que para el caso anterior –Fabricación verde- además de haber identificado y de establecer los vínculos con el Departamento de Salud sería conveniente, en orden a ordenar la ejecución de este apartado evitando solapamientos y duplicidades, identificar puntos de conexión con aquellos apartados (y órganos responsables de los mismos) del Plan de Salud 2013-2020 dedicados a la misma cuestión²⁶.

Asimismo se prevén medidas a enfrentar “los retos y vectores ambientales de preocupación creciente” entre los que, además de para la contaminación acústica y lumínica, se prevén acciones dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático, para lo que se prevé en desarrollo del objetivo estratégico nº 2 la elaboración de la “Estrategia Vasca de Cambio climático 2030”, siguiendo las recomendaciones del Informe de evaluación del período de planificación previo.

- **Objetivo estratégico nº 4.- Incrementar la sostenibilidad de los municipios.**

Con este objetivo se persigue poner en práctica en el ámbito local, en aplicación del principio de subsidiariedad, los compromisos recogidos en el resto de los objetivos estratégicos para contribuir al logro de objetivos globales en el entendimiento de que los problemas ambientales parten de soluciones a nivel local y de que la administración local es la más cercana a la ciudadanía.

Se traslada de esta manera al ámbito de la Comunidad autónoma para su puesta en práctica a través de las medidas que se avanzan uno de los objetivos prioritarios del VII PMA-Programa general de Acción de la Unión Europea en materia de Medio ambiente 2020 que se centra en ayudar a las ciudades a ser más sostenibles con el objetivo de garantizar que, para 2020, la mayoría de los municipios de la UE hayan puesto en práctica políticas de diseño y planificación urbana sostenible.

- **Objetivo estratégico nº 5.- Garantizar la coherencia de las políticas intensificando la integración medioambiental y la corresponsabilidad público-privada.**

A lo largo del Informe se ha tratado con suficiencia ya este asunto que se concibe como indispensable en una política con una clara vocación transversal en la que la integración de la variable ambiental en otras políticas es “*condictio sine qua non*” para su eficacia por lo que exige una estrecha cooperación interinstitucional y corresponsabilidad. Pero no sólo es esta concepción la que determina su esencia, sino que en este momento se avanza y se supera la misma entendiendo que la integración de la acción pública en materia ambiental, entendida como medio para posibilitar la coherencia del conjunto de políticas públicas medioambientales, es un vector clave no sólo de esa política sino también para posibilitar un crecimiento sostenible.

²⁶ El Plan de Salud incluye entre sus áreas prioritarias una dedicada al “entorno y conductas saludables” considerando igualmente área transversal del plan “la orientación a la promoción de la salud y a la prevención de enfermedades y, concretamente, apuntar a la promoción de los entornos y los estilos de vida saludables mediante la colaboración intersectorial, el trabajo en lo local y en lo comunitario”.

Con el fin de responder a estas nuevas expectativas el PMA de manera novedosa, se dota de un mecanismo que por medio (1) de la identificación de aquellos ámbitos de actuación en lo que resulta especialmente necesaria la coordinación interadministrativa, (2) de la puesta en práctica de un proceso de colaboración previo y visión conjunta (3) de la definición de acciones y objetivos que propicien su consecución; posibilita la puesta en práctica del algo que hasta el momento prácticamente sólo se había formulado: **la coherencia e integración de políticas.**

Se trata de las denominadas *Iniciativas emblemáticas* que surgen de la selección de aquellas medidas que propone el PMA que por su influencia en la política ambiental, por su conveniente integración y por la necesidad de cooperación administrativa en su implementación adquieran un trascendencia especial que provoca una dedicación y tratamiento diferenciado con respecto a otras medidas del Plan.

Este diseño supone un avance en planificación ambiental y es un intento introducir mecanismos que realmente posibilitan la coordinación administrativa²⁷ a través de una visión conjunta y colaborativa previa sobre aquellos aspectos de la política ambiental que se consideran troncales en cuanto motores de cambio social que además posibilitan el nuevo enfoque que entiende a esta política como instrumento de crecimiento económico sostenible.

No obstante, deben considerarse alguna carencias en su diseño que a futuro debieran ser integradas tales como la ausencia de previsión presupuestaria o de indicadores de referencia y, especialmente, la ausencia de identificación de aquellas medidas recogidas en la planificación concomitante que pudieran abordar el problema desde otra perspectiva generando sinergias y evitando simultáneamente posibles duplicidades.

De la misma manera se incide en la necesidad de implicar a la ciudadanía concediendo un protagonismo real a la sociedad consiguiendo de manera simultánea una gestión más coordinada y una mayor legitimación social de esta política poniendo en práctica los principios de Buen Gobierno entre los que al impulso a la participación ciudadana se le dedica un apartado especial.

En este apartado se prevé la creación de **“espacios de participación y diálogo”** refiriendo esta actuación únicamente a procesos basados en TICs (con excepción del medida nº 64 que trata otro aspectos), sin que exista referencia a un análisis en relación al funcionamiento y resultados de los *“foros reales”* (en contraste a virtuales) que existen (por ejemplo, Comisión ambiental y Consejo asesor) que pudiera justificar algún retoque, en su caso, de los mismos²⁸; sobre todo, si se toma en consideración las conclusiones del Informe de Evaluación ya referenciado que abogaba por crear un *“órgano de gobernanza a la medida del PMA”* o a adaptar uno preexistente –Comisión ambiental- y por *“establecer un órgano permanente de participación o adecuar el preexistente”* –Consejo asesor- para llevar a cabo un *“proceso participativo en la elaboración, consulta y también seguimiento y evaluación de la política ambiental de la CAPV”*.

²⁷ En ese sentido, es reseñable que identifican los Departamentos implicados que han colaborado desde un primer momento en el diseño de la Iniciativa y que se forman Equipos de trabajo ad hoc para su materialización. Por otro lado, aunque se han diseñado por el momento a nivel Administración de la CAE quedan abiertas a la participación de las Diputaciones forales, Ayuntamientos y otras Instituciones, así como a la colaboración público-privada. En el caso de la Iniciativa emblemática *“Fiscalidad ecológica”* se cita ya las Diputaciones forales como parte integrante del grupo de trabajo a crear.

²⁸ Especialmente adecuado es el momento en el que el Calendario legislativo de la X Legislatura prevé la modificación de la Ley 3/1998, en la que se regulan ambos órganos de coordinación, participación y consulta.

En otro orden de cosas, la medida nº 64 aborda el tema de la investigación e innovación desde la perspectiva de la necesidad de compartir y poner en manos de la ciudadanía el resultado de su actividad²⁹. Siendo esta perspectiva aceptable y siendo consciente de la necesidad de integrar las consideraciones ambientales en la política de investigación e innovación, quizá este asunto debiera ser tratado desde su óptica propia, superando un tratamiento demasiado genérico –aún en un contexto de programa marco- que, en primer lugar, simplemente define lugares comunes como investigación e innovación (en cuanto investigación aplicada) y transferencia a la política pública y se limita, en segundo lugar, a proponer determinados aspectos de la política ambiental en los que se debe reparar especialmente: biodiversidad, salud y contaminación...

No obstante, el IV PMA siendo consciente que la I+D+i en medio ambiente es una condición indispensable para avanzar hacia la sostenibilidad y con el objeto de impulsar la corresponsabilidad público-privada, parece proponer realizar una labor de proselitismo de esta información, entendiendo que da por sentado, en cuanto que no se atribuye tal cometido, que el desarrollo de este compromiso va a ser responsabilidad de otros ámbitos de planificación como son, principalmente, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2020 (en trámite) o el Plan de Industrialización 2014/2016 (ya aprobado y en ejecución) y extensible al resto de la planificación como materialización de la aspiración de integrar la variable ambiental en las diferentes políticas sectoriales (a modo de ejemplo Estrategia de Biodiversidad, Estrategia Energética de Euskadi 2020, Plan Rector de Vivienda y Regeneración urbana, Plan de apoyo integral al Sector agrario vasco, Plan de reactivación del Sector pesquero, Plan de gestión de Residuos, Plan Director de transporte sostenible etc.).

Siendo que el medio ambiente en sí mismo puede ser considerado como una política sectorial aunque con vocación transversal, cabría incluir en el IV PMA una referencia más concreta de las actuaciones a realizar en el campo de la tecnología ambiental³⁰ y su proyección pública.

En este sentido pudiera servir de ejemplo, el tratamiento que a la EcoInnovación y en menor medida al sector agropecuario se da en el apartado de Iniciativas emblemáticas (Fabricación verde/ Economía circular) en cuanto que en colaboración con el Departamento de Desarrollo económico y Competitividad se dedica un apartado específico a la investigación e innovación.

Por último, se incluye en este apartado el Objetivo operativo cuyo literal es *"Potenciar la educación y concienciación para la sostenibilidad en el conjunto de la sociedad vasca"* que se justifica en una premisa dirigida a arraigar el compromiso ambiental para posteriormente transmitirlo, encuadrando esta política en el apartado *"Personas. Compromiso con las personas"* con base en la idea de empoderamiento personal ofrecido a través de la educación. Se prevé la elaboración de la *"Estrategia de Educación ambiental para la Sostenibilidad"*.

²⁹ Inspirada en el tratamiento que sobre el asunto se hace en el VII PMA europeo en su objetivo prioritario nº 5 *"mejorar el conocimiento del medio ambiente y ampliar la base de evidencias en las que fundamentar las políticas"* donde se aboga por facilitar el acceso de los ciudadanos y responsables políticos a las bases de conocimiento que esta actividad genera.

³⁰ *"Debe revalorizarse la importancia del sector medioambiental en momentos de crisis, cuando más necesaria resulta la eficiencia en la gestión de recursos. La clave está en ser capaces de diseñar soluciones específicas para problemas concretos, ya que la salida de la crisis debe conjugar la sostenibilidad y la innovación como claves de la competitividad"*. Juan Luis Moragues; Aclima, Cluster vasco de empresas medioambientales.

- ***Objetivo estratégico nº 6.- Contribuir a la proyección y a la responsabilidad internacional de Euskadi, a través de los planes de internacionalización, arraigando el compromiso de la ciudadanía con el futuro.***

Se parte de la base de un nivel más que aceptable de proyección internacional de Euskadi en este ámbito y pretende contribuir a la implementación de la “Estrategia marco de Internacionalización. Euskadi Basque Country” que se propone “profundizar en la internacionalización de Euskadi en su conjunto” y que ha identificado la política ambiental como uno de los ámbitos que puede contribuir a la misma en un contexto en el que la internacionalización va a constituirse en “elemento transversal a la casi totalidad de los ámbitos de actuación gubernamental...”.

De la comparación de las previsiones de actuación de uno y otro plan se deduce una suficiente convergencia en cuanto a los objetivos concurrentes pero no se identifican los órganos responsables, ni los sistema de coordinación ni la disposición presupuestaria para ejecutar tales medidas siendo que todas ellas son sustancialmente responsabilidad de la Administración CAE y desarrollan contenidos del Programa de Gobierno.

Si se toman en consideración los antecedentes, se tiene en cuenta el ámbito de actuación y la trascendencia que a este aspecto se le confiere en el Programa de Gobierno, pudiera haberse valorado la posibilidad de haber abordado el asunto como si se hubiese tratado de una Iniciativa emblemática, más en cuanto que su ejecución requiere una especial actuación coordinada entre, en este caso, tres departamentos del Gobierno: Lehendakaritza (Acción exterior); Desarrollo económico y Competitividad (internacionalización empresarial) y Medio ambiente y Planificación territorial.

3.4.- Relación del IV PMA con otros planes del Gobierno.

El IV PMA en su condición de Programa marco y en su aspiración de integrar las directrices de Gobierno en materia ambiental debe constituirse en un instrumento vertebrador de los diferentes planes con incidencia en la política ambiental en la Comunidad autónoma de Euskadi.

Con este objeto, el IV PMA relaciona las áreas sectoriales y cita la planificación estratégica concomitante con sus compromisos, además de entender que el momento de transición en el que actualmente se encuentra la planificación sectorial y ambiental del País Vasco supone una oportunidad para como el propio PMA dice plantear un salto cualitativo en la política ambiental después de haber “cubierto una larga etapa de transformación ambiental” que afine a la CAE en la vanguardia, entendiendo la política ambiental como un factor de crecimiento económico que facilite el desarrollo humano en un contexto en el que el concepto de sostenibilidad se entiende en sentido amplio.

Este relato aun siendo adecuado pudiera ser insuficiente ya que si bien se identifican los ámbitos sectoriales concurrentes en el ámbito interdepartamental y se apela con asiduidad a la necesaria cooperación no se adivinan mecanismos que propicien el necesario encaje del Plan en el resto de la actividad planificadora del Gobierno ni viceversa.

Desde la perspectiva interdepartamental, el documento pudiera ser completado a estos efectos identificando los aspectos de otros planes promovidos por distintos departamentos del Gobierno y sus contenidos mínimos con el fin (1) de identificar posibles sinergias y/o convergencias, (2) de coordinar actuaciones conjuntas y/o complementarias entre los mismos y (3) de atribuir, en su caso, responsabilidades compartidas en la materialización de las acciones.

En este sentido, pudiera valorarse la posibilidad de valerse de las Iniciativas emblemáticas para acercarse hacia esos tres objetivos en cuanto que representan una base sólida para la concreción de los puntos de convergencia entre diferentes áreas de planificación fruto del ejercicio realizado para que a través de una visión apriorística, conjunta y colaborativa, detectar aquellas áreas de confluencia en las que es necesaria una actuación en colaboración. En definitiva, partiendo de que estas Iniciativas identifican esas áreas sólo restará, a su vez, identificar en la planificación estratégica comprometida, los temas de confluencia, los órganos responsables de su ejecución, posibilitando simultáneamente la necesaria coherencia temporal y presupuestaria³¹.

Mención especial debe hacerse en relación a la “*Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020*”, que, en parte, corresponde ejecutar al IV PMA. Esta Estrategia, que desde un punto de vista técnico y por contenido continua vigente, pretendía definir a largo plazo los objetivos estratégicos de Euskadi en clave de desarrollo sostenible y determinar y ordenar sus instrumentos de implantación y desarrollo. Para ello, entiende como indispensable, entre otros aspectos, la integración de la variable ambiental en otras políticas (Condición necesaria nº 1), que requiere como premisa la identificación de aquellos ámbitos en los que la variable ambiental pueda tener capacidad de influencia para posteriormente diseñar las medidas ambientales a integrar en ese ámbito, garantizando la coherencia de las políticas y la coordinación orgánica.

En ese sentido, la EAVDS 2002-2020 sigue constituyendo un punto de referencia transversal de la acción política del Gobierno, que debe seguir inspirando la planificación aprobada en Consejo de Gobierno de 11 de junio 2013, en cuanto que su desarrollo se hará sustancialmente a través del IV PMA y del resto de la planificación de carácter estratégico relacionada con la materia así como de los correspondientes planes departamentales que deberán por tanto tener en cuenta su contenido en orden a alinear sus medidas a la misma.

3.5.- Fórmulas de interrelación institucional y público-privada.

La implantación del IV PMA exige necesariamente, la colaboración e implicación de otras administraciones, en particular de la administración local, es por ello que la colaboración interinstitucional se convierte en determinante para integrar las actuaciones y competencias de todas las partes implicadas, evitando generar contradicciones y reduciendo las disfunciones y dualidades que pudieran dificultar la eficiencia de la actuación de cada una de ellas.

El PMA, aun siendo consciente de esta circunstancia, fía la respuesta a la misma en la estructura orgánica preexistente regulada en la Ley 3/1998 sin hacer referencias a diagnóstico alguno en relación a su funcionamiento hasta este momento. No obstante, esta normalidad pudiera haber quedado en entredicho al complementar el sistema a futuro con alguna de las acciones que desarrollan el Objetivo Estratégico nº 5 cuando en su medida nº 58 propone la “*Creación de mecanismos de coordinación técnico de seguimiento de la política ambiental entre los Departamentos de Medio ambiente de las Diputaciones Forales y del Gobierno Vasco*”³².

³¹ La medida nº 54 reconoce implícitamente esta posibilidad cuando entiende que su impulso se constituye en instrumento de integración interdepartamental de la variable ambiental.

³² Si bien se advierte sobre la necesidad de modificar la redacción de la medida que contiene algún error gramatical no se entra en su contenido que ya se ha tratado en otro apartado del informe en relación a asuntos tales como la no incorporación en su composición de la Administración local, a su incardinación o no en la Comisión ambiental en cuanto que a esta se le atribuyen labores de seguimiento “*de todas aquellas actuaciones que, en el área de medio ambiente, sea desarrolladas por las instituciones representadas en la Comisión*” (Artículo 10, a/ de la Ley 3/1998).

No obstante, esta medida debe desarrollarse y aclararse sobre todo si se tiene en cuenta la previsión contenida en el Artículo 12.1., s) del Decreto 196/2013, de 9 de abril que atribuye a la Dirección de Medio Natural y Planificación ambiental la función de “*Proporcionar apoyo técnico y la secretaría de la Comisión Ambiental del País Vasco, del Consejo Asesor del Medio ambiente del País Vasco y del Consejo asesor de Conservación del Naturaleza-Naturzainta*” en la consideración de que a la Comisión se le atribuyen funciones de seguimiento de la política ambiental, en orden, todo ello, a no duplicar estructuras ni solapar funciones.

El IV PMA apuesta en este apartado, con base en el entramado ya existente, en introducir una serie de medidas dirigidas a su refuerzo entre las que se destacan la creación del algún órgano de apoyo técnico o la potenciación de medios técnicos, en un apartado en el que no parecen existir especiales dificultades en su funcionamiento y que parece, asimismo, beneficiarse del proceso de colaboración temprana y participación en la elaboración de plan y que en líneas generales, se encuentra en su cuarto periodo de planificación, circunstancia ésta que puede dar noticia de una posible consolidación de estructuras.

No obstante, el modelo de organización administrativa de Comunidad Autónoma de Euskadi que presenta una complicada estructura en la que intervienen administraciones de distintos niveles y con distintos niveles de competencia hace que se haga preciso introducir elementos de vinculación más estrechos entre ellas, generando **plataformas y puntos de encuentro** tanto para la elaboración de la planificación como para su seguimiento y coordinación general. En consecuencia, no debiera descartarse la posibilidad de revisar este sistema aprovechando el proceso de modificación de la Ley 3/1998 programado para esta X Legislatura.

Además, este ámbito de actuación, aparte de coordinado, tiene que ser capilar, es decir, tiene que involucrar en sus actuaciones a esa pluralidad de agentes intervinientes de carácter público y privado. Se debe partir, por consiguiente, de los grandes niveles institucionales y descender hasta otras unidades de actuación más pequeñas que poseen una fuerte vinculación con el territorio y se sienten cercanas a las necesidades y expectativas de los administrados.

El IV PMA **identifica la ineludible necesidad de que exista una coordinación y colaboración interinstitucional y público-privada en esta materia (OE nº 5), y partiendo de la estructura existente que se entiende consolidada, avanza algunas propuestas a concretar, a través de los cuales mejorar y completar la coordinación interadministrativo y la colaboración público-privada**, siempre bajo la premisa de que el liderazgo le corresponde, en todo caso, al Gobierno Vasco por medio del departamento competente en la materia.

3.6.- Aspectos económico-financieros del IV Programa Marco Ambiental.

En relación al **aspecto económico-presupuestario** junto con la constatación de que la IV PMA aunque contempla la realización de actuaciones de contenido económico, se configura como un plan rector que señala los objetivos que deben ser desarrollados y ejecutados a través de planes sectoriales, en algunos casos, en otros ámbitos administrativos con sus respectivos presupuestos, nos remitimos a la apreciación que por parte de los órganos del Departamento de Hacienda y Finanzas pueda efectuarse en consonancia con los términos del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 por el que se aprueba la planificación estratégica y su procedimiento formal de aprobación.

Aunque el contenido del Informe no condiciona la tramitación del asunto y las previsiones presupuestarias del IV PMA se ajustan a sus propuestas sí, en buena lógica, deberán ser tenidas en cuenta sus sugerencias y recomendaciones relativas a la posibilidad de concretar los recursos

económicos a nivel de Líneas de Actuación en la medida que fuera posible, sobre, todo en aquellos supuestos en que su ejecución se atribuye a órganos propios de la Administración de la C.A.E. y contra sus presupuestos.

Pudiera también incluirse alguna información o análisis referente a la posibilidad de poner en valor también el impacto en positivo tanto desde el punto de vista económico como presupuestario que la implementación de un Plan de este tipo genera en el ámbito territorial sobre el que se aplica.

3.7.- Modelo de gestión del IV Programa Marco Ambiental

El IV PMA, aun consciente de la complejidad para su gestión y administración como consecuencia de su carácter de Programa marco, de la heterogeneidad de los participantes (tanto de la Administración como externos) y del número y variedad de proyectos a gestionar, dedica un apartado concreto a su modelo de gestión pero no concreta de manera sistemática, sin embargo, los órganos responsables de cada uno de los objetivos operativos, ni asigna órgano/os responsables para cada Línea de Actuación.

Al margen de referencias puntuales al sistema de distribución de atribuciones de responsabilidad que se hacen en diferentes apartados del texto, debe entenderse que la base para el reparto de cometidos en la ejecución del Plan será la distribución de funciones contemplada en el Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la Estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio ambiente y Planificación territorial con la que básicamente coincide.

El IV PMA contempla un modelo gestor referido básicamente al propio Departamento –Dirección de Medio natural y Planificación Ambiental- y al entramado social dependiente (Ihobe, S.A.) a los que otorga las funciones de Secretaría técnica y de apoyo respectivamente. Aunque el documento no lo recoge expresamente debe entenderse que la labor de impulso y gestión del Plan corresponde de la misma manera a ambos.

Si se toma en consideración la apuesta que el Plan hace por la implicación interinstitucional y precisamente como medio para lograr la misma, pudiera haberse considerando la posibilidad de hacer visibles aquellos mecanismos que seguramente existentes, corresponsabilizan al resto de las instituciones en el logro de sus objetivos y que constituyen un entramado de órganos de coordinación con un doble propósito:

- Mejorar la integración de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales.
- Impulsar adecuadamente las Líneas de actuación propuestas.

En el primer caso el sistema de Iniciativas emblemáticas impulsa el objetivo determinando los departamentos implicados; mientras que en el segundo, sin embargo, hubiera sido necesario designar órganos responsables de su ejecución.

Por último, aparejado a un modelo de gestión eficiente, el IV PMA, si bien prevé para la materialización de parte de sus medidas un límite temporal prioritario referenciado a 2017 (coincidente con el compromiso de evaluación intermedia del Plan) y con respecto a las demás no se manifiesta³³, pudiera haber diseñado un **cronograma comprensivo del compromiso temporal más concreto** en la ejecución de esas medidas referenciado a anualidades (ejercicios presupuestarios), entendido éste como un factor de ordenación más para un plan cuya vigencia es

³³ Se presume, por tanto, que el compromiso para la materialización de estas medidas abarca todo el período de vigencia del plan, es decir, el plazo temporal alcanza hasta el ejercicio 2020.

de seis años, que facilitará al concretar los compromisos el seguimiento del mismo y la posterior rendición de cuentas.

3.8.- Sistema de Seguimiento y Evaluación de los fines y objetivos planteados.

En su condición de elemento esencial en el diseño y ejecución de cualquier plan, el IV PMA contiene un estructurado y completo sistema de seguimiento y evaluación en el que, además de los compromisos ordinarios, se prevé un sistema propio de “*gestión y seguimiento*” y se debe entender también de evaluación para las Iniciativas emblemáticas. Asimismo, prevé la elaboración de informes y análisis sectoriales específicos complementarios de los anteriores.

En relación a los compromisos de seguimiento y evaluación ordinarios se compromete a la elaboración de los siguientes informes para la realización de ambas funciones:

- Informe de seguimiento bianual de la implantación de las actuaciones previstas con un objetivo cuantitativo que para el ejercicio 2017 debe superar el 50% en su grado de ejecución
- Informe interno de evaluación intermedia (2017).
- Informe de Evaluación final (2020). Externo e independiente. Ejercicio de evaluación y reflexión integral sobre la política sobre medio ambiente desplegada desde el ámbito institucional.

En relación a la evaluación de las Iniciativas emblemáticas se prevé solamente una autoexigencia en cuanto a su nivel de ejecución (>70% a 2017), pero a salvo la referencia al sistema específico de gestión y seguimiento no se establecen compromisos concretos de seguimiento y de evaluación. Esta es una carencia que el plan debiera de integrar diseñando un sistema específico para ellas o, en su caso, confirmando si ese ejercicio va a plegarse a los compromisos de seguimiento y evaluación que prevé para sí el PMA.

Este sistema que contempla **procesos de seguimiento y evaluación intermedios y expost**, se prevé con el objeto de medir el grado de desarrollo de las actuaciones y el grado de consecución de los objetivos descritos de manera que permita realizar los ajustes necesarios, si como resultado de las tareas de seguimiento y evaluación, se considerase oportuno, comprometiéndose de esta manera con la evaluación sistemática de las políticas públicas.

En otro orden de cosas, el PMA no da noticias sobre el **sistema de indicadores**. Esta carencia debiera ser integrada en cuanto que son contenido propio en cualquier proceso de elaboración de planificación.

Es particularmente reseñable en este punto, constatado el deseo de implicar al resto de administraciones en la consecución de los compromisos del Plan, la **ausencia de previsión de herramientas específicas de coordinación, seguimiento y evaluación sistemática de la ejecución de las políticas medio ambientales en otras administraciones públicas vascas**, es decir, se trataría de la extensión del principio de subsidiaridad no sólo a la ejecución de política sino también a su seguimiento y evaluación.

El III PMA se marca un horizonte de seis años. Durante este periodo es probable que se produzcan cambios de escenarios y circunstancias que producirán desviaciones que deberán, a su vez, ser objeto de análisis a través del sistema de evaluación que el Plan prevé para posteriormente modificar y ajustar su contenido a las nuevas circunstancias. Para ello, el sistema de evaluación va a proporcionar información adecuada a los responsables de la toma de decisiones y además, si se

difunde convenientemente, va a servir para poner en conocimiento de la ciudadanía el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos y las expectativas generadas.

Finalmente, señalar que el carácter esencial que en el contenido de un Plan se le otorga a la evaluación se refleja en la obligación de incluir en el Acuerdo de Consejo de Gobierno aprobatorio del Plan un Apartado referente al sistema de seguimiento y evaluación del Plan a aprobar en el que se debe concretar el compromiso tanto de aporte documental como temporal para la materialización del compromiso³⁴.

III.- CONCLUSIONES, SUGERENCIAS Y OBSERVACIONES.

Al margen de las observaciones, sugerencias y comentarios que se han realizado a lo largo del presente informe, en líneas generales se repara en las siguientes:

-El IV PMA coincide en lo sustancial y es coherente con las previsiones y el contenido del documento de **Líneas estratégicas y económicas básicas** y justifica con suficiencia la **necesidad de una intervención pública sobre una demanda social ambiental** sostenida en el tiempo y que se agrava y cronifica por momentos en determinados ámbitos, como, por ejemplo, en el área del cambio climático.

-El IV PMA analiza pormenorizadamente el contexto en el que se va a desarrollar y realiza un **diagnóstico** que determina con claridad meridiana las causas y características del problema o necesidad social sobre el que pretende influir, basándose en el estudio de los antecedentes, en el sistema de evaluación desarrollado en la planificación precedente y desarrollando un proceso participativo dirigido a descifrar la demanda social ambiental en CAPV en un claro ejemplo de buena práctica de los principios de Gobernanza.

-Si bien el IV PMA **no incluye un análisis relacional** con los documentos programáticos que diseñan la acción política del Gobierno en este ámbito para la X Legislatura, sí cita alguno de ellos y alinea su previsiones y medidas con su contenido.

-El IV PMA es, además de un plan estratégico, un **plan marco de carácter interinstitucional**. Esta circunstancia debe hacer centrar su actuación en la articulación de un proceso de concertación interna -que siempre se ha presentado como una carencia en las diferentes planificaciones- a nivel de Comunidad Autónoma que coordine las actuaciones a tres niveles: interdepartamental, interinstitucional y en la colaboración público-privada. Consciente de esta necesidad el PMA ha dado un paso en relación a la planificación previa, y ha identificado durante su proceso de elaboración una serie de áreas -Iniciativas emblemáticas- en las que la colaboración, en principio, interdepartamental es esencial y que deja abierta a la incorporación de otras administraciones y de la ciudadanía en una apuesta por establecer mecanismos e instrumentos que fomenten una verdadera coordinación y corresponsabilidad en la ejecución de la política medioambiental.

-Los **Objetivos estratégicos, operativos y Líneas de actuación** que propone el IV PMA concuerdan con el contexto institucional y con los compromisos del Programa electoral y los

³⁴ En este sentido, en el Procedimiento que se contempla en el Anexo II del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 relativo al “*Calendario de Planes estratégicos del Gobierno de la X Legislatura 2013-2016*”, se prevé que: “*Los Planes Estratégicos del Gobierno serán objeto de seguimiento y evaluación en los términos que contemple el propio Plan que habrán de quedar reflejados en el Acuerdo aprobatorio por el Consejo de Gobierno.*” (Punto.- 3.2).

asumidos en las distintas comparecencias gubernamentales ante el Parlamento. No obstante, el enunciado de parte de las Líneas de actuación pudiera ser ampliado en orden a determinar el nexo de unión o el nivel de contribución a la consecución de los Objetivos operativos que pretenden desarrollar y, por ende, de los Objetivos estratégicos. En este sentido, el Plan pudiera en el ejercicio de una buena práctica planificadora replantearse tal enunciado en orden a solucionar estas deficiencias con el fin de facilitar su inteligibilidad. Asimismo, debiera completarse su contenido con la previsión de compromiso temporal coherente, con la programación presupuestaria y con la determinación del órgano u órganos reponsables de la medida.

-El IV PMA que detecta la necesidad de modificar el modelo de Gobernanza en la acción pública ambiental no avanza por el momento, salvo en alguna excepción (Creación de un órgano técnico interadministrativo para su seguimiento), medidas dirigidas a ello. En este sentido, pudiera aprovecharse la tramitación del nuevo Proyecto de Ley de Protección General del Medio ambiente para introducir medidas que provoquen la simplificación y mejora de la eficacia del modelo actualmente vigente.

-En general, el **modelo de gestión** es adecuado pero pudiera haber ido más allá identificando con concreción, en un normal ejercicio de planificación, no sólo el entramado interno para su impulso y gestión sino también los niveles institucionales implicados en la materialización del Plan, para determinar la necesaria corresponsabilidad en las Líneas de actuación que así lo requieran, si es que pretende superar el plano gubernamental para avanzar hacia una concepción interinstitucional de esta política, evitando de forma simultánea la generación de disfunciones y dualidades.

-El IV PMA no refiere Indicadores. Esta carencia debiera ser integrada cuando menos durante la primera parte de la vigencia del plan en orden a dotarse de mecanismos que posibiliten la elaboración del primer informe del nivel de seguimiento en 2017 y sucesivamente los siguientes.

-Debe realizarse un mención especial al **proceso participativo** liderado por el Departamento de promotor que ha culminado en la elaboración del IV PMA y que se constituye en expresión práctica de uno de los principios de Gobernanza. Destacar también que como este esfuerzo no debiera acabar aquí, sino que debiera ser intención del Plan y así se contempla en alguno de sus objetivos estratégicos (OE nº5), se pudieran mejorar las herramientas que facilitan la participación, así como los canales de comunicación, con el objeto de contribuir a potenciar la implicación de todos los agentes representativos de la sociedad, como sujeto pasivo último del problema.

Vitoria-Gasteiz, a 23 de septiembre de 2014

Fdo.: Gonzalo López
Técnico de Planificación y Coordinación

Vº Bº Mikel Burzako
Director de Coordinación