

**Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
Facultad de Economía y Empresa (San-Sebastián)
Grado en Administración y Dirección de Empresas**

Trabajo de Fin de Grado

Autor: ESTEBAN ESPINOSA, DAVID
Director: ALDAZ ODRIOZOLA, MAIDER

LA ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL VASCA: POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Donostia-San Sebastián, a 21 de septiembre de 2022

Curso 2021/2022

Índice General

Capítulo I: Introducción	1
1.1. Justificación y Objetivos	1
1.2. Metodología	1
1.3. Estructura	2
Capítulo II: La gestión medioambiental	3
2.1. La evolución de la gestión medioambiental en el panorama internacional.....	3
2.2. Principales instituciones en materia ambiental	6
2.3. El marco legal asociado a la protección ambiental en la comunidad Autónoma del País Vasco.	7
2.4. Instituciones y competencias medioambientales de la Administración Pública del País Vasco.	10
2.5. La posición estratégica medioambiental en Euskadi.....	12
2.6. El Plan de Acción Medioambiental 2015-2020	14
Capítulo III: El Gasto Público Medioambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco.	18
3.1. Metodología de la investigación	19
3.2 El Gasto Público Autonómico en Medio Ambiente.....	20
3.3. El Gasto Público Regional en Medio Ambiente	27
3.4. El Gasto Público Municipal en Medio Ambiente	32
3.5. Análisis de resultados.....	36
Capítulo IV: Conclusiones	40
Bibliografía.....	42

Índice de Figuras

Tabla 1.1. Tabla Resumen objetivos y subobjetivos del PMA 2015-2020	14
Tabla 1.2. Tabla de cohesión y recopilación de objetivos	17
Tabla 2.1. Desglose gasto Medioambiental CAE 2015	21
Tabla 2.2. Desglose gasto Medioambiental CAE 2015 (depurado)	22
Tabla 2.3. Desglose gasto Medioambiental CAE 2016	22
Tabla 2.4. Desglose gasto Medioambiental CAE 2016 (depurado)	23
Tabla 2.5. Desglose gasto Medioambiental CAE 2017	24
Tabla 2.6. Desglose gasto Medioambiental CAE 2018	25
Tabla 2.7. Desglose gasto Medioambiental CAE 2019	25
Tabla 2.8. Desglose gasto Medioambiental CAE 2020	26
Tabla 2.9. Gasto Medioambiental por Habitante CAE	27
Tabla 3.1. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2015	28
Tabla 3.2. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2016	29
Tabla 3.3. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2017	30
Tabla 3.4. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2018	30
Tabla 3.5. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2019	31
Tabla 3.6. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2020	32
Tabla 3.7. Gasto Medioambiental por Habitante Gipuzkoa	32
Tabla 4.1. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2015	33
Tabla 4.2. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2016	33
Tabla 4.3. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2017	34
Tabla 4.4. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2018	34
Tabla 4.5. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2019	35
Tabla 4.6. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2020	35
Tabla 4.7. Gasto Medioambiental por Habitante en Donostia	35
Gráfico 1: Importancia relativa del Gasto medioambiental en CAE	37
Gráfico 2: Importancia relativa del Gasto medioambiental en Gipuzkoa	38
Gráfico 3: Importancia relativa del Gasto medioambiental en Donostia	39
Gráfico 4: Crédito medioambiental por habitante y región	39

Capítulo I: Introducción

1.1. Justificación y Objetivos

A continuación, se muestra el correspondiente Trabajo de Fin de Grado (TFG) que se centra en el análisis de la propuesta de la política medioambiental vasca y la gestión de los recursos públicos asociados a dicha actividad.

Las razones por las que se ha seleccionado el siguiente trabajo podríamos decir que son las siguientes. En primer lugar, considero que existen claras carencias de información en materia medioambiental en la actualidad. Pese a que disponemos de multitud de estudios relacionados con el medioambiente y los efectos de su mala conservación, si miramos esto desde una perspectiva más amplia podemos decir que el estudio de este es relativamente nuevo si lo comparamos con otras disciplinas como la pedagogía, la física, la biología... lo cual genera un claro desconocimiento general en esta materia. En segundo lugar, pese a que desde las administraciones públicas y más concretamente, desde la administración pública del País Vasco, se están tomando multitud de acciones contra el cambio climático y se ofrece gran cantidad de información acerca de este tema, veo necesario descodificar toda la información que estas ofrecen, ya que es muy extensa y compleja, lo cual a mi parecer limita en gran medida el uso de la misma.

Estas dos razones, son las que principalmente han suscitado la elaboración de esta investigación con un claro trasfondo ambiental. Como consecuencia de estas dos inquietudes, se han establecido una serie de objetivos a través de los cuales conseguiremos obtener las conclusiones que posteriormente expondremos.

En lo que a los objetivos se refiere, nos encontraremos con dos niveles: Un grupo de objetivos específicos y otro grupo de objetivos derivados. En cuanto a los objetivos específicos, nos centraremos en: Discernir y Definir la estrategia medioambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), determinar la tendencia del gasto público medioambiental para los distintos niveles existentes de la administración pública de Euskadi y finalmente valorar la información aportada desde estas mismas. En cuanto a los objetivos derivados de este trabajo, a través de la elaboración de este trabajo se pretende contribuir al desarrollo sostenible a través de la aportación al tráfico de una investigación que se encuentra directamente relacionada con este concepto.

1.2. Metodología

Para la realización de este estudio, se han empleado distintas fuentes de información cuyo origen radica en una serie de monografías relacionadas directamente con el estudio del medioambiente y la importancia que ha ido adquiriendo este tema desde un punto de vista institucional. A través de esta información, se le ha dotado a este trabajo de un marco teórico el cual ayudará al lector a posicionarse y contextualizarse y así poder comprender en mayor medida el posterior análisis empírico ejecutado. El origen de esta información será en su mayoría de origen público, de la página web oficial del Gobierno del País Vasco y de los diferentes departamentos que intervienen en el proceso de la protección medioambiental en Europa y Euskadi.

En cuanto al estudio empírico realizado, al centrarse en el análisis de los gastos presupuestados del País Vasco y de las áreas geográficas de Gipuzkoa y Donostia, el origen de los datos utilizados procederá de las partidas de gasto de la clasificación por programas de los distintos presupuestos asociados a cada región pertenecientes al periodo

estratégico objeto de estudio (2015-2020). A través del tratamiento de estos conseguiremos alcanzar una respuesta a las preguntas que los objetivos de este trabajo nos plantean.

1.3. Estructura

En cuanto a la estructura del siguiente Trabajo de Fin de Grado, este se encontrará dividido por capítulos, los cuales estarán claramente indicados en el presente documento.

El primer Capítulo será la introducción y presentación del presente trabajo donde se indicarán las bases y funcionamiento de este proyecto.

El segundo capítulo será el marco teórico, donde se presentarán las definiciones teóricas y con el que se contextualizará este trabajo.

El tercer capítulo será el análisis empírico realizado, en el que se explica la metodología llevada a cabo para la elaboración del proyecto y los tres escenarios estudiados.

Finalmente, en el cuarto capítulo, encontraremos las conclusiones obtenidas tras el análisis empírico y la recapitulación de todos los datos obtenidos.

Capítulo II: La gestión medioambiental

2.1. La evolución de la gestión medioambiental en el panorama internacional

La protección medioambiental ha supuesto una de las principales problemáticas durante los dos últimos siglos para los gobiernos del panorama internacional. Sin embargo, existe un claro punto de inflexión en la historia contemporánea por el cual la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzaría a movilizarse y a instaurar las primeras recomendaciones para la protección y conservación del medio ambiente, el año 1972 (Fernández Rodríguez, 1981).

Al acudir al artículo, emitido desde la biblioteca audiovisual de las Naciones Unidas, sobre la historia de la conferencia de Estocolmo, deducimos que, con la llegada de la tercera revolución industrial a finales del siglo XX, las principales potencias capitalistas comenzaron a percibir las primeras consecuencias que dicho proceso estaba teniendo sobre el medioambiente. La informatización y la dependencia que habían desarrollado los países del primer mundo sobre el petróleo y la crisis energética que ya se preveía, dieron lugar a una “deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano”¹. Como consecuencia de ello, en 1968 a través de una carta remitida desde la dirección general sueca, comenzó un proceso de convocatoria masiva por el cual surgió la primera cumbre medioambiental de carácter internacional: La conferencia de Estocolmo de 1972 de las Naciones Unidas para la protección del medio humano (5 de junio a 16 de junio de 1972).

Así pues, el 16 de junio de 1972 se aprobó ante la asamblea general de las Naciones Unidas la Declaración de Estocolmo, un conjunto de principios que asentarían las bases sobre las que hoy en día se rigen nuestras instituciones y legislación en materia ambiental. Por otro lado, con el fin de complementar los 26 principios contenidos en la declaración, se desarrolló un Plan de Acción constituido por 109 recomendaciones desde una perspectiva totalmente transigente (Biblioteca audiovisual de las Naciones Unidas, 2012).

En España, por el contrario, ya existían algunas leyes relacionadas con el medioambiente y su conservación. Sin embargo, no es hasta el año 1975, cuando aparece la primera ley cuyo fin único y principal es el de la prevención de la destrucción del medio, la Ley de Espacios Naturales Protegidos². Gracias a esta, se estableció una diferenciación de los espacios naturales existentes y se acuñaron los términos de reserva de interés científico, parque nacional, paraje natural de interés nacional y parque natural con sus correspondientes regulaciones y limitaciones de uso y explotación. Esta ley fue derogada el 29 de marzo de 1989 y tras diversas legislaciones, en la actualidad los espacios naturales se encuentran regulados por la Ley de la Red de Parques Nacionales³. Pese a que existe una simultaneidad entre la proclamación de la Declaración de Estocolmo y la promulgación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos, no existe evidencia de que esta última fuera proclamada a raíz de la conferencia de Estocolmo (Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, 2019).

Mientras que en el panorama internacional estaba teniendo lugar la Conferencia de Estocolmo, sobre la protección y conservación del medio humano, en Europa casi de

¹ Resolución 2398 (XXIII), de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1968. Derivada de la Resolución 1346 (XLV), del Consejo Económico y Social, de 3 de julio de 1968, p. 8.

² LEY 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (BOE nº 107, de 5 de mayo de 1975). DISPOSICIÓN DEROGADA.

³ Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. BOE n. 81, de 4 de abril de 2007.

forma paralela, tuvo lugar a finales del 1972 la cumbre sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural en París. A través de esta los diferentes estados miembros acotaron la definición del patrimonio cultural y nacional y establecieron un compromiso para la protección y conservación de este. Además de esta surgió el primero de los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente (PAMA) (DOC C 12/1 de 20-12-73) de 1973 el cual supondría el primer plan de acción de carácter correctivo a nivel comunitario. Llegada la fecha de cese de este primer plan de acción, la comisión europea se mantuvo en su política y desarrolló el segundo plan de acción medioambiental entre los años 1977 y 1981, el cual mantendría la esencia de este primer plan de acción, pero con un cambio de perspectiva, los principios que en este se recogieron se abordarían desde una perspectiva preventiva y no tanto desde un punto de vista de erradicación (Sánchez Muñoz, S. F.).

Posteriormente en 1979 aparece la primera norma de carácter ambiental a nivel europeo, la Directiva del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres⁴, así, a diferencia de los principios integrados en la declaración de Estocolmo y las recomendaciones ambientales, esta norma si tenía cierto grado de imperatividad, pero sujeta a las características intrínsecas de una directiva⁵. La promulgación de esta supuso la aparición de la primera norma con trasfondo ambiental desde una perspectiva supranacional (Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, 2019).

Esta directiva sería integrada en España en el año 1995, a través del Real Decreto 1997/1995, de 7 diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la “conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”, esta directiva europea no se incorporó antes en España, ya que España no formaba parte de la Comunidad Económica Europea (CEE) y esta no se integraría en la Unión Europea (UE) hasta el año 1993 (Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, 2019).

Finalizado el plazo estratégico del segundo plan de acción, la comisión elabora en 1982 el tercer plan de actuación, el cual mantendría la esencia del primer y segundo plan, pero con un nuevo planteamiento, la consecución de un mayor desarrollo económico sin poner en entredicho los recursos naturales (Sánchez Muñoz, S. F.).

Prosiguiendo con la cronología preestablecida por Sánchez Muñoz, podemos observar que, con la llegada del año 1987 aparece el cuarto plan de actuación el cual daría todavía más importancia a la introducción de las consecuencias medioambientales dentro de las decisiones políticas comunitarias. Sin embargo, no sería hasta el quinto de los planes, cuando aparecería dentro del mismo uno de los conceptos más importantes en materia económico-ambiental, el concepto del desarrollo sostenible. Desde Europa comienza a aparecer una preocupación generalizada, debido a que resulta evidente que el crecimiento económico, de la forma en que se estaba planteando, no podía coexistir con la idea de una mejor utilización de los recursos naturales. De esta forma, multitud de pensadores y economistas comenzaron a buscar una definición para el concepto de desarrollo sostenible y las claves para su consecución. Un ejemplo de ello fue Daly, según Daly (1990), el crecimiento es el incremento cuantitativo de la escala física; el desarrollo es una mejora cualitativa. Dado que la economía humana es un subsistema de un ecosistema

⁴ Directiva (UE) 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. DOUEL n. 103, de 25 de abril de 1979. DISPOSICIÓN DERROGADA.

⁵ Para que una directiva europea sea de carácter imperativo, el Estado correspondiente deberá integrar dicha norma a través de su regulación propia.

global finito que no crece, el crecimiento de la economía no puede ser sostenible en un periodo largo de tiempo. El desarrollo sostenible entendido como un desarrollo cualitativo de sistemas que no crecen sí que puede perdurar en el tiempo.

Por otro lado, en 1986 tiene lugar un acontecimiento clave para la legislación ambiental europea: el acta única europea (Acta Única europea, DOL 169 de 29.6.1987, pp. 1-28). Este documento supuso el establecimiento de los principios generales y principales instituciones que conformarían la Unión Europea, entre los cuales se introdujeron gran cantidad de principios relacionados con la cooperación ambiental, contenidos todos ellos en el capítulo VII de esta y desarrollados en los artículos 130 R, 130 S y 130 T, por los que la Unión Europea se comprometería a fomentar la prevención y corrección de actividades nocivas para el medio ambiente, así como a la cooperación internacional en materia medioambiental (Sánchez Muñoz, S. F.).

Tras la instauración de este documento, se procedió a crear una serie de instrumentos que facilitarían la transmisión y tratamiento de la información ambiental. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), que junto con la directiva de libertad de acceso a la información ambiental de 1990⁶ supondrían los principales recursos de acceso a información ambiental a nivel europeo. Además, en 1992 se crea LIFE, un instrumento que hace las funciones de fondo para la financiación de proyectos de carácter medioambiental. El fondo LIFE en la actualidad se encuentra en pleno funcionamiento (Comisión Europea-Comunicado de Prensa, 2021).

Siguiendo con la cronología establecida por Sánchez Muñoz, podemos ver que los años 90 fueron una época de transición desde el punto de vista medioambiental e institucional. El proceso de creación de la Unión Europea ligado a la cada vez mayor conciencia ambiental que se estaba adquiriendo, propició la aparición de, entre otras cosas, el quinto plan de acción medioambiental europeo de 1992, el cual fue a la par tan ambicioso como infructuoso. Desde la Unión Europea se pretendía instaurar una política que fomentara el consumo basado en el desarrollo sostenible, queriéndose instaurar este concepto dentro de los principales sectores productivos de la época: el industrial, energético, turístico, agrícola y transportes. Esta exhaustiva necesidad de la Unión Europea de introducir el desarrollo sostenible dentro de su política no fue más que una extensión de lo que en esa época estaba ocurriendo en el panorama internacional. En 1987 desde las Naciones Unidas se redacta el informe Brundtland, en el cual se crea la que hasta día de hoy es considerada como la definición oficial⁷ del desarrollo sostenible. Mientras tanto también en 1992 tuvo lugar la convención de Río de Janeiro convocada por la ONU (Eur-Lex, S. F.).

Con la llegada de la época de los dos mil, desde la ONU comenzó a darse una implicación total en la protección ambiental, ya que desde el año 2000 hasta el año 2015, comenzaron a celebrarse con cada vez más frecuencia cumbres medioambientales de alcance mundial, como son las convenciones de: Nueva York (2000), Johannesburgo (2002), Nueva York (2005), Nueva York (2008), Nueva York (2010), Río (2012), Nueva York (2013) y Nueva York (2015). De todas estas, tendremos que destacar la última de ellas, Nueva York (2015), ya que esta ha supuesto el mayor plan de acción a escala mundial hasta la fecha, en materia medioambiental. En él se confeccionó el plan de la agenda 2030 en el que se incluyeron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que pese a ser claramente

⁶ Directiva (CE) 90/313/CEE, del Consejo de las comunidades europeas, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. DOUEL n.158, de 23 de junio de 1990.

⁷ “el desarrollo sostenible es aquel que cubre las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED,1987: 51).

ambiciosos, han supuesto un antes y un después en el planteamiento estratégico de multitud de empresas e instituciones (Naciones Unidas, S.F.).

Mientras tanto, en la Unión Europea se firmó el Tratado de Lisboa, el cual entraría en Vigor el 1 de diciembre de 2009, una nueva disposición por la cual se modificarían multitud de artículos de los que aparecían en el acta única europea y además se añadirían nuevos (Sánchez Muñoz, S. F.).

2.2. Principales instituciones en materia ambiental

Una vez analizado el transcurso y evolución histórica de las principales cumbres medioambientales, así como la legislación más importante del panorama internacional procederemos a analizar cómo se reparten las diferentes competencias legales y procedimentales del entrono nacional y supra nacional entre las diferentes instituciones existentes, con el fin de comprender con una mayor profundidad el origen de la estructura institucional ambiental en el País Vasco.

Cuando hablamos de medioambiente desde un punto de vista institucional, debemos entenderlo como uno de los eslabones dentro de una cadena constituida por el conjunto de marcos legislativos que son regulados desde la Unión Europea. Dentro de los muchos objetos que se tratan desde las altas esferas de Europa, el medioambiente representa uno de los principales aspectos a tratar como consecuencia de la urgencia climática vivida actualmente (Comisión Europea, 2021).

Dentro del conjunto de instituciones y órganos que componen la Unión Europea, los que resultarán primordiales para desarrollar las distintas acciones climáticas serán las que ahora veremos.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, compartirán las competencias legislativas y presupuestarias dentro de la Unión Europea, serán los encargados de, por un lado, adoptar las diferentes leyes, reglamentos y directivas de carácter medioambiental, aplicables en los diferentes países miembros, y por otro, de la aprobación y control presupuestario lo que implica la determinación del importe de gasto, de carácter limitativo, en partidas relacionadas con la protección ambiental (Parlamento Europeo, 2021).

Desde un punto de vista legislativo, tanto el parlamento europeo como el Consejo de la Unión Europea, disponen de diferentes tipos de derecho a la hora de hacer cumplir sus demandas, en este caso en materia medioambiental, en sus diferentes estados miembros. En nuestro caso nos centraremos en aquellas normas denominadas como derecho derivado⁸ (Comisión Europea, 2021).

Los reglamentos europeos representarán las normas con mayor grado de imperatividad que pueden ser promulgadas por la Unión Europea. Por su calidad de reglamento estos serán incorporados casi de forma automática al derecho español desde su entrada en vigor, sin necesidad de que se convoque acto nacional. Un ejemplo de este tipo de derecho sería el reglamento del parlamento europeo y la comisión (Reglamento (CEE)n. 2020/852)⁹

⁸ Existen dos clases de derecho dentro de la Unión Europea: el derecho primario, que hace referencia a los tratados europeos y el derecho derivado que está integrado por reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

⁹ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. DOUE, L-2020-80947, de 22 de junio de 2020.

por el que se establecen los criterios para la declaración de inversiones financieras de carácter sostenible (Parlamento Europeo, 2021).

Las directivas serán también normas de obligado cumplimiento para los Estados miembros. Sin embargo, su principal característica será que permiten cierto grado de libertad en su forma de ejecución, es decir, persiguen un objetivo no un procedimiento. Trataremos de explicarnos a través de una de las directivas de carácter medioambiental más recientes, la cual fue incorporada al derecho español en 2021, la directiva de la Unión Europea 2019/904¹⁰ del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto medioambiental del plástico. Esta directiva sería incorporada al derecho español, tal y como se establece en la nota informativa para la entrada en vigor de dicha normativa emitida por el ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (Parlamento Europeo, 2021).

Por otro lado, nos encontraremos con las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes. Mientras que las decisiones serán siempre de carácter obligatorio, siempre y cuando estas tengan un destinatario concreto, las recomendaciones y los dictámenes no establecen una relación entre derecho y obligación. De esta forma, el grado de imperatividad de las recomendaciones y dictámenes se asemejaría con el de los diferentes planes de acción que hemos analizado en el apartado anterior (Parlamento Europeo, 2021).

Como ya hemos mencionado anteriormente el parlamento y la comisión, no solo tendrán un papel fundamental desde el punto de vista legislativo, sino que también son los organismos encargados de ejercer el control presupuestario dentro de la Unión Europea. Por norma general los presupuestos europeos suelen tener carácter plurianual, es decir, son proyectos a largo plazo. Normalmente es la comisión la encargada de realizar una propuesta al parlamento y a al consejo, los cuales podrán modificar o denegar dicha propuesta. En la actualidad, de entre todas las partidas que componen el presupuesto de la Unión Europea, las relacionadas con el cuidado del medioambiente son de las que más crédito disponen (Unión Europea, 2021).

Como parte de esta estructura, encontraremos también el Consejo Europeo y a la Comisión Europea siendo sus funciones de carácter ejecutivo y político. Juntas establecen la dirección de la política comunitaria, así como la prioridad sobre determinadas políticas con respecto a otras a través de sus propuestas legislativas al parlamento europeo (Parlamento Europeo, 2021).

También tendrán un papel importante el tribunal de justicia de la Unión Europea para la correcta implantación de dictámenes (Parlamento Europeo, 2021).

2.3. El marco legal asociado a la protección ambiental en la comunidad Autónoma del País Vasco.

Una vez analizados los diferentes instrumentos gubernamentales de los que se disponen para la protección ambiental tanto en el panorama nacional como internacional, procederemos a analizar bajo que legislación e instituciones se encuentra amparada la protección ambiental en la comunidad autónoma del País Vasco (CAPV).

¹⁰ Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento europeo y del Consejo Europeo, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. DOUE, L-2019-81016, n. 155, de 12 de junio de 2019.

Cómo hemos podido comprobar, cuando se trata de ejecutar una política de protección ambiental, el origen de esta suele darse en el seno de la Unión Europea para posteriormente ser incorporada de una forma u otra en el país de origen. Sin embargo, una vez la norma queda instaurada en este, cada país deberá establecer sus propias políticas o normas para conseguir una armonía estratégica entre la Unión Europea y el país en cuestión (Comisión Europea, 2021).

En el caso de España hemos podido comprobar que existen gran cantidad de directivas y reglamentos incorporadas al derecho español, pero por las características de este tipo de normas, en ellas simplemente se recoge el objetivo a conseguir. En vista de esto ¿Quién es el encargado de establecer el plan de acción correspondiente para la consecución de ese objetivo?

En el título octavo de la Constitución Española en su capítulo tercero¹¹ se habla sobre las competencias de las comunidades Autónomas en determinadas materias. Sin embargo, no es hasta el año 1985 cuando se promulga el Real Decreto 792/1985, que conferiría al País Vasco de la potestad para “el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de medio ambiente y ecológica” (Ministerio de Política territorial, S. F.).

De esta forma, será tarea de la CAPV la confección e integración de las normas y políticas más importantes en materia medioambiental. Esto da lugar a una clara problemática sobre aquellas normas cuyo origen es externo a la CAPV, es decir, las normas de derecho europeo. Dentro de los distintos tipos de derecho que existen, nos centraremos sobre todo en cómo afecta la promulgación de directivas europeas en el País Vasco, ya que los demás tipos de derecho, por sus características no necesitarán transposición¹² (Lehendakaritza, 2015).

En el caso de las directivas europeas, siempre que estas afecten, en nuestro caso a materias medioambientales, será tarea del departamento de gobierno de medio ambiente del país vasco de realizar su transposición en colaboración con la Dirección de Asuntos Europeos (DAE), que será la encargada de supervisar y coordinar dicho proceso con las instituciones europeas. En el caso de que se trate de una directiva de carácter horizontal, es decir, que afecte a diversos departamentos de gobierno, será tarea del Gobierno Vasco y de la DAE encargarse de dicha transposición (Lehendakaritza, 2015).

En cuanto al resto de tipos de derecho de la Unión Europea, al no necesitar transposición estos serán publicados a través de los medios de comunicación convencionales disponibles (Comisión Europea, S. F)

Pese a que muchas de las normas de carácter ambiental tienen su origen en la Unión Europea, pues es una de sus principales competencias, desde los Estados miembros también pueden surgir políticas y normas dedicadas a la protección medioambiental. En el caso de España, al ser el medioambiente una de las competencias sobre las que se delega su gestión a las Comunidades Autónomas, como hemos podido observar desde la página web oficial del ministerio de política territorial, procederemos a ver como se efectúa el control medioambiental desde estas, más concretamente desde la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ministerio de Política territorial, S. F.).

Dentro del marco normativo del País Vasco, desde el Departamento de Gobierno de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, se realiza una clasificación de

¹¹ Constitución Española. BOE, n. 311, de 29 de diciembre de 1978

¹² Transposición: “Adaptación de las normas legislativas, reglamentarias y administrativas internas, según los casos, por las autoridades del Estado miembro para alcanzar los resultados establecidos en una directiva.” (Diccionario panhispánico del español jurídico).

las diferentes normas de carácter medioambiental atendiendo al área de regulación de cada una de ellas. De las diferentes áreas existentes, nosotros nos centraremos en analizar aquellas normas que se centran exclusivamente en regular cuál es la posición de la administración pública vasca en materia de protección ambiental, pues entendemos que las áreas relacionadas con el control de aguas, residuos, ruidos, suelos... seguirán directrices más estandarizadas y comunes al resto de comunidades autónomas (Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, 2022).

De entre el conjunto de normas que conforman el marco legislativo ambiental en el País Vasco, tendremos que destacar la que hasta día de hoy es la mayor norma en materia ambiental promulgada desde la administración vasca la ley de administración ambiental en Euskadi¹³. Esta norma, conformada por un total de cuatro títulos y 118 artículos, trata variedad de temas relacionados con la participación y colaboración público-privada en la protección y conservación del medio ambiente en el País Vasco. Del conjunto de procedimientos que trata de regular esta ley, trataremos de discernir, a grandes rasgos, los que para nosotros resultarán los ámbitos de aplicación y actuación más importantes en materia de protección ambiental (Ley 10/2021).

En primer lugar, a través de esta ley se pretende crear una estructura administrativa e institucional, separando y asignando competencias y responsabilidades a los órganos comunes de la Comunidad Autónoma y a las administraciones forales y locales. Además de esta asignación también se estipula la creación de un plan de acción estratégico, el cual será común a toda la administración vasca, con el fin de lograr una hegemonía dentro de esta. Este plan se denominará Programa de Marco Ambiental.

Otra de las características de la ley de administración ambiental en Euskadi es conceder un mejor acceso a información ambiental a la población, confiriéndole a esta, mayor poder de decisión y actuación. Lo que se trata de conseguir es de dar a conocer los derechos y obligaciones en materia ambiental a la población de la forma más informatizada posible. Para ello se crea Ingurunet un sistema de información y tramitación ambiental del gobierno vasco cuyo fin es facilitar a la ciudadanía los procesos administrativos de carácter ambiental y consolidar en un mismo lugar la información ambiental disponible.

Otro de los puntos importantes a tratar será la introducción de un sistema de evaluación ambiental. En este sentido encontraremos dos regulaciones: el tipo de evaluación ambiental existente y las instituciones y programas tanto públicos como privados que deberán someterse a evaluación ambiental. Unido a la evaluación ambiental también encontraremos la inspección la cual, según lo predispuesto en la ley, podrá ser desempeñada por otras instituciones adscritas al sector público.

Como parte de esta ley, también se incorpora el fomento de la instauración del Sistema Comunitario de Gestión y Auditorías Medioambientales (EMAS) regulado por el Reglamento (CEE) nº 1221/2009¹⁴.

¹³ Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco n. 262 de 31 de diciembre de 2021 y BOE n. 18 de 21 de enero de 2022.

¹⁴ Reglamento (CEE) nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la comisión.

2.4. Instituciones y competencias medioambientales de la Administración Pública del País Vasco.

En anteriores apartados, hemos analizado como es el procedimiento legislativo ambiental y su marco legislativo tanto a nivel comunitario como nacional y europeo. Por esta razón, tiene sentido que a continuación tratemos de averiguar cuáles son las principales instituciones que intervienen en este proceso a nivel autonómico con el fin de poder determinar cómo se encuentran divididas las competencias administrativas entre los diferentes órganos de gobierno del País Vasco y de sus territorios históricos.

En un primer lugar tendremos que identificar las instituciones las cuales son comunes a la Comunidad Autónoma del País Vasco encontrándose entre sus competencias “la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto” (Ley 27/1983). De esta forma el Gobierno vasco será el órgano sobre el que recaen las funciones ejecutivas y administrativas, y cuya representación será ejercida por el lehendakari, y el Parlamento Vasco el encargado de la función legislativa (García Herrera, 1985).

Además de los órganos comunitarios anteriormente descritos, debemos tener en cuenta que, el País Vasco se encuentra asociado a un modelo administrativo completamente vertebralizado como consecuencia de su estructura geográfica y la aprobación del Estatuto de Autonomía de Gernika de 1979. A través de este se le confirió poder de ejecución a los tres territorios históricos que conforman el País Vasco a través de las diputaciones de gobierno como forma de poder ejecutivo y las correspondientes cortes generales para el poder legislativo de aquellas competencias de las que estas disponen (García Herrera, 1985).

Vista la composición de los órganos de gobierno que componen el País Vasco procederemos a analizar, de entre estos, cuáles son las competencias medioambientales que tendrán que atribuírsele a cada uno de ellos y así posteriormente poder establecer una relación entre las acciones cometidas desde el Gobierno Vasco o la diputación pertinente y las consecuencias de dichas acciones. Para ello acudiremos al título segundo de la Ley de administración ambiental en Euskadi en el que se establece la repartición de competencias administrativas en materia medioambiental.

En primer lugar, procederemos a analizar cuáles son las principales competencias, las cuales serán desempeñadas por los órganos comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esto queda recogido en la ley de administración en Euskadi (Ley 10/2021).

- a) Por un lado, el gobierno y parlamento vasco se centrarán en el desarrollo y ejecución legislativo de todas aquellas materias de carácter medioambiental que afecten a la totalidad de la Comunidad Autónoma como es el caso de la ley que ahora vemos sobre administración ambiental en Euskadi y también de la elaboración de normas adicionales de protección ambiental con el fin de ajustarse de la mejor forma posible a la legislación básica europea.
- b) También será tarea del gobierno vasco en colaboración con la DAE la adopción de las medidas necesarias para la correcta incorporación de las normativas y reglamentos europeos.
- c) Por otro lado, el departamento de gobierno ambiental del gobierno vasco se encargará de la elaboración del correspondiente plan estratégico medioambiental a largo plazo y este será aprobado por el consejo de gobierno. El último plan, el Programa Marco Ambiental de la CAPV fue elaborado en 2015.

Como ya hemos mencionado, la administración vasca se encuentra totalmente fraccionada, es por esta razón que además de mencionar cuál es el papel que toma la administración general de la comunidad en materia ambiental, también será necesario explicar que partida toman las diputaciones forales en materia medioambiental:

- a) Elaboración de planes estratégicos a nivel territorio histórico y gestión de residuos.
- b) Gestión de instalaciones sometidas al procedimiento de licencia de actividad clasificada.
- c) Emisión de informes de evaluación ambiental de planes relacionados con el territorio histórico.

De esta forma podemos ver que, al igual que sucede entre la UE y España, el Gobierno Vasco se centrará en actividades medioambientales de carácter estratégico y las diputaciones forales de medidas medioambientales de carácter operativo.

Además de los órganos institucionales básicos encargados no solo de regular el medioambiente si no del resto de problemáticas relacionadas con el desarrollo de la Comunidad Autónoma, existe una institución cuyo fin último es el asesoramiento y regulación del medioambiente en el País Vasco, el Consejo Asesor de Medio Ambiente creado a través de la Ley 3/1998.

El consejo Asesor será un órgano consultivo y de cooperación de la comunidad autónoma del País Vasco. Entre sus distintas funciones podremos destacar aquellas relacionadas con la provisión de asesoramiento e información de carácter ambiental para el gobierno vasco, así como la proposición y emisión de informes y medidas en relación con el medioambiente y la generación de empleo, el desarrollo sostenible... y el resto de las acciones que le sean atribuidas legal o reglamentariamente (Ley 10/2021).

En cuanto a su composición y organización, este se regulará por sus propias normas de carácter interno, no vinculantes y estará presidido por el presidente del departamento de medio ambiente de la Administración general de la CAPV acompañado de representantes de diversas áreas tanto internas al gobierno vasco como externas (personas competentes en materia ambiental, expertos, universidad y otras organizaciones y agrupaciones) (Ley 10/2021).

Una vez analizadas cuáles son las competencias en materia ambiental que posee el sector público, debemos tener en cuenta que, como sucede con otras muchas materias, la administración deberá delegar algunas funciones de control en otras instituciones con el fin de poder atender y regular el sistema medioambiental de la mejor forma posible. De esta forma, desde la ley de Administración Ambiental en Euskadi, en su artículo 89, se reconoce la posibilidad y necesidad de intervención de determinadas personas físicas o jurídicas, ya sean del ámbito público o privado, las Entidades de Colaboración Ambiental (ECA) (Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, 2022).

De esta forma, tal y como hemos podido comprobar en la base de datos realizada por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, la administración pública vasca, delegará en determinadas empresas todas aquellas funciones relacionadas con la inspección, medición, validación y verificación ya sea de documentos, procesos, licencias o cualquier otro elemento similar, siempre y cuando así se disponga. Las ECA deberán estar inscritas en el registro de entidades de colaboración ambiental el cual se encuentra regulado por el órgano ambiental del gobierno vasco con

el fin de que estas entidades cumplan con la capacidad técnica requerida para el desempeño de determinadas tareas, independencia e imparcialidad.

Como ya hemos mencionado, las ECA tendrán multitud de funciones dependiendo de las características técnicas de las mismas. De esta forma desde el departamento del medio ambiente, en su registro para las ECA se realiza una clasificación atendiendo a dos criterios, al campo de actuación y sus funciones (Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, 2022).

Desde el punto de vista de las funciones encontraremos dos niveles, ECA de nivel I si se trata de empresas dedicadas a la verificación y validación de documentación y equipos y de nivel II si se trata de entidades dedicadas al control ambiental, pudiendo las ECA pertenecer al nivel I al II o a ambos (Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, 2022).

Por otro lado, las empresas también podrán clasificarse atendiendo a su campo de control, estando estos directamente relacionados con el control ambiental: Control de actividades potencialmente contaminantes para la atmosfera, control de vertidos, control de residuos, control de ruidos, control de olores y control de suelos. Estos campos de actuación son los que en la actualidad determinan si la gestión ambiental llevada a cabo por una comunidad autónoma está siendo fructífera o no (Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, 2022).

2.5. La posición estratégica medioambiental en Euskadi.

Tras haber analizado con detenimiento los aspectos más característicos de la administración vasca desde el punto de vista medioambiental, podríamos decir que, desde esta, se ha trabajado para conseguir una integración de un sistema de gestión ambiental completo a la par que complejo. Tras haber descifrado dicho sistema, a continuación, tendremos que analizar cuál ha sido la posición estratégica de la comunidad con el fin de establecer cuáles son los ámbitos de actuación sobre los que se ha hecho mayor hincapié con el fin de localizar posibles debilidades entre los objetivos planteados y la presupuestación realizada.

Para llevar a cabo este análisis nos basaremos en los 4 programas de marco ambiental (PMA) que se han realizado desde la comunidad autónoma, así como de las diferentes estadísticas ambientales que se han realizado desde la misma con el fin de determinar tendencias de actuación y una relación entre el planteamiento y consecución de los objetivos estratégicos.

El primer PMA que fue llevado a cabo desde el País Vasco se ejecutó en el año 2002. Su principal característica fue su doble horizonte temporal, pues a través de este se instauró la estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible (2002-2020) con un horizonte temporal estratégico muy amplio con el fin de ajustarse a el planteamiento establecido desde la cumbre de Rio de Janeiro de 1992 por la que se pretendía interiorizar una mayor cultura de planificación medioambiental, y también el PMA 2002-2006 en el que se establecerían los primeros objetivos estratégicos a medio plazo en materia medioambiental dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco. De esta forma se estableció un planteamiento estratégico a base de metas ambientales a largo plazo y objetivos ambientales a medio plazo relacionados con dichas metas. Estas metas estratégicas fueron: “1. Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables, 2. Gestión responsable de los Recursos Naturales y de los Residuos, 3. Protección de la Naturaleza

y la Biodiversidad, 4. Equilibrio territorial y movilidad y 5. Limitar la influencia en el cambio climático.” (Programa Marco Ambiental, 2002).

Pese a que esta propuesta fue totalmente revolucionaria en la comunidad, ya que sentó las bases de los planes venideros, su cumplimiento fue inviable. Desde un punto de vista teórico la estrategia estaba bien planteada. Sin embargo, fue muy complejo llevarla a cabo pues muchos de los objetivos no dependían únicamente de las instituciones públicas del País Vasco, sino que también del resto de la coyuntura económica de la comunidad, como es en el caso de factores como el consumo energético o el tratamiento de los residuos, que en definitiva eran los aspectos, los cuales la administración pública tenía mayor poder de actuación (Programa Marco Ambiental, 2007).

El segundo PMA se realizó bajo un horizonte temporal más específico, 4 años (2007-2010), ya que se dejó a un lado la estrategia ambiental contemplada para el año 2020 para centrarse en los objetivos a medio plazo. La principal diferencia con respecto al anterior serían por un lado el proceso evaluativo que se realizó con respecto al plan de 2002, por el que se evaluó aquellos objetivos los cuales quedaron pendientes de conseguir y aquellos los cuales se lograron en cierta medida y también por un nuevo planteamiento de las metas a conseguir en el horizonte 2010. Las metas siguieron siendo las mismas que en el plan anterior al igual que los objetivos, el cambio de un plan a otro fue muy leve, dejando claro que la estrategia primordial medioambiental del País Vasco sería la preservación del entorno, tal y como se estableció en el sexto plan de acción elaborado desde la Unión Europea (Programa Marco Ambiental, 2007).

En cuanto a la repercusión de los dos planes anteriores en el año 2010, el balance tampoco fue del todo positivo pues solo una de las metas estratégicas planteadas superó el 50% del nivel de consecución, siendo esta la meta 5: “Limitar la influencia en el cambio climático”, la cual consideramos la más general y cualitativa a la hora de ser medida (Programa Marco Ambiental, 20011).

Posteriormente en el año 2011 se ejecutó el tercer PMA (2011-2014) el cual supuso un claro cambio de tendencia en cuanto al planteamiento de este, probablemente suscitado por la poca repercusión de los dos anteriores. En este caso el tercer plan se centró en impulsar una mayor colaboración interinstitucional de la administración vasca además de en simplificar el sistema de objetivos que los dos anteriores planes proponían. Estos nuevos objetivos estratégicos fueron: “mitigar las emisiones de gases invernadero y reducir los efectos del cambio climático, detener la pérdida de la diversidad biológica, fomentar el uso eficiente de los recursos y el consumo responsable, garantizar un entorno limpio y saludable, potenciar la coordinación y cooperación interdepartamental e interinstitucional y corresponsabilizar a los agentes económicos, científico-tecnológicos y sociales de interés” (Programa Marco Ambiental, 2011).

Finalmente, en el año 2015 aparece el último de los Programas de Marco Ambiental desarrollados por el Gobierno Vasco. En él se recogería la evaluación de la estrategia ambiental 2002-2020 así como los 6 objetivos medioambientales a cumplir. Una de las peculiaridades de este nuevo plan es que el horizonte estratégico no se encuentra totalmente definido. Pese a que sí se establece que el plan está previsto para ser ejecutado entre 2015 y 2020 en la actualidad no se ha realizado un nuevo plan, por lo que suponemos que como los objetivos que se han ido marcando desde el País Vasco han estado siempre estandarizados, podemos llegar a entender que en la actualidad el gobierno se rija por este plan hasta que se desarrolle un nuevo informe (Programa Marco Ambiental 2015-2020).

En cuanto a los objetivos estratégicos de este nuevo plan, encontraremos: “Proteger, conservar y restaurar nuestro capital natural, preservando los servicios que nos aportan

los ecosistemas, Progresar hacia una economía competitiva, innovadora, baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos, Promover y proteger la salud y el bienestar de nuestra ciudadanía, Incrementar la sostenibilidad del territorio, Garantizar la coherencia de las políticas, intensificando la integración medioambiental y Contribuir a la proyección y responsabilidad internacional de Euskadi” (Programa Marco Ambiental 2015-2020).

Una vez analizado los diferentes planes estratégicos elaborados desde el Gobierno Vasco, podemos discernir cual ha sido el planteamiento de la política medioambiental del País Vasco, el cual comenzó centrándose en políticas de carácter reactivo las cuales no resultaron satisfactorias. De esta forma desde la dirección general se ideó un nuevo planteamiento medioambiental, por el que se pasó de una política inalcanzable, al establecimiento de medidas de carácter preventivo, las cuales establecerían objetivos mejor planteados y más realistas.

2.6. El Plan de Acción Medioambiental 2015-2020

Una vez efectuado el análisis del marco estratégico medioambiental de la administración pública vasca, procederemos a analizar con mayor profundidad el PMA más actual elaborado por el País Vasco, el PMA para el horizonte estratégico 2015-2020. Para ello procederemos a desglosar cada uno de los objetivos que se proponen en este nuevo plan estratégico, así como los subobjetivos que componen cada uno de estos.

Para facilitar el desglose y visualización de los diferentes objetivos y subobjetivos, presentamos la siguiente ficha resumen del PMA 2015-2020, en la que encontraremos los objetivos y subobjetivos que componen este plan además de las principales acciones para lograr el cumplimiento de dichos subobjetivos.

Tabla 1.1. Tabla Resumen objetivos y subobjetivos del PMA 2015-2020

CÓDIGO OBJETIVO	CÓDIGO SUBOBJETIVO	Descripción
O-01		Proteger, conservar y restaurar nuestro capital natural, preservando los servicios que nos aportan los ecosistemas.
	O-01.01	Integrar de un modo efectivo la conservación del medio natural en las políticas sectoriales.
	O-01.02	Limitar la pérdida de los ecosistemas y sus servicios.
	O-01.03	Frenar la ocupación de suelo, favoreciendo la mezcla de usos y la regeneración y reutilización de espacios degradados.
	O-01.04	Incluir instrumentos económicos en la gestión del capital natural del País Vasco.
	O-01.05	Comprometer y sensibilizar a los agentes que operan en el territorio de la importancia de los servicios de los ecosistemas.

O-02		Progresar hacia una economía competitiva, innovadora, baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos.
	O-02.01	Impulsar una economía competitiva baja en carbono.
	O-02.02	Optimizar el consumo de materiales como vía de la mejora de la competitividad a través de productos y procesos más eficientes y competitivos.
	O-02.03	Favorecer una economía circular donde nada se desperdicie.
	O-02.04	Potenciar el emprendimiento y el empleo verde.
O-03		Promover y proteger la salud y el bienestar de nuestra ciudadanía.
	O-03.01	Mantener la senda de mejora de la calidad de los medios.
	O-03.02	Hacer frente a los retos y vectores ambientales de preocupación creciente (cambio climático contaminación acústica, lumínica, electromagnética, nuevas sustancias...).
O-04		Incrementar la sostenibilidad del territorio
	O-04.01	Impulsar el consumo responsable de las personas.
	O-04.02	Desarrollar e implantar infraestructuras verdes para favorecer la mitigación y adaptación al cambio climático y aportar beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones que integran la naturaleza en el territorio.
	O-04.03	Favorecer modelos urbanos de movilidad sostenible de personas y mercancías
	O-04.04	Potenciar un uso responsable de la energía, agua, residuos y suelos en el territorio.
	O-04.05	Impulsar la sensibilización y participación ciudadana en el territorio.
O-05		Garantizar la coherencia de las políticas intensificando la integración medioambiental.
	O-05.01	Fomentar la integración ambiental de las políticas públicas.
	O-05.02	Avanzar en la configuración de una Administración Pública ambientalmente ejemplar.

	O-05.03	Fomentar los espacios de participación y diálogo con la sociedad civil y la corresponsabilidad público-privada.
	O-05.04	Potenciar la educación y concienciación para la sostenibilidad en el conjunto de la sociedad vasca.
O-06		Contribuir a la proyección y a la responsabilidad internacional de Euskadi.
	O-06.01	Contribuir desde el medio ambiente a la estrategia de internacionalización del País Vasco.

Fuente: elaboración propia a partir del PMA 2015-2020

De esta forma, dentro de este plan nos encontraremos con una estructura muy desglosada que parte de un objetivo principal, el cual se verá desarrollado por sus correspondientes subobjetivos o líneas de actuación para las cuales, para cada una de ellas encontraremos las principales actuaciones para la consecución de dichos subobjetivos. Estas actuaciones serán de vital importancia, pues el nivel de consecución de este plan será medido en función de la consecución en términos relativos de dichas actuaciones, tal y como hemos podido ver en el PMA III.

Además de los objetivos anteriormente dichos, este nuevo plan establece 6 objetivos denominados como objetivos clave. Estos establecerán planes de consecución más sencilla y de carácter más operativo. Estos 6 objetivos adicionales son: administración ambientalmente ejemplar, Territorio saludable, Fiscalidad ambiental, Fabricación verde, alimentación circular e infraestructuras verdes.

También será importante remarcar de este plan, que dentro de las diferentes acciones que se pretenden llevar a cabo, una gran variedad de ellas se encuentra programada para el año 2017. Esto se debe a que, con el fin de favorecer la transmisión y obtención de información, en este plan de acción se pretenden realizar distintos procesos evaluativos y memorias explicativas con el fin de llevar a cabo un control de la consecución de los distintos objetivos propuestos. La estructura será la siguiente:

- A finales del 2016: Informe de seguimiento bienal.
- A finales de 2017: Informe de evaluación intermedia.
- A finales de 2018: Informe de seguimiento.
- A finales del 2020: Evaluación final

Pese a ello y con los recursos de los que disponemos, solo ha sido posible localizar los informes referentes a los años 2016 y 2017 (Informe de seguimiento bienal de 2016).

Como se puede comprobar, desde el plan estratégico medioambiental de Euskadi se engloban gran cantidad de problemáticas para las cuales el gobierno vasco requerirá de un importante esfuerzo económico para su consecución. En vista de esto, a continuación, trataremos de analizar de forma empírica si el nivel de fondos empleado para la consecución de estas políticas se corresponde con estas. Para ello nos centraremos en el análisis de dos objetivos que estarán directamente relacionados con cambios de carácter estructural los cuales realizarían las propias administraciones. Estos serán: O-01.01 y O-05.

De esta forma, podremos ver que, existe una relación entre los objetivos que en este trabajo planteamos y los objetivos que en el propio plan estratégico del Gobierno Vasco se formulan. Para poder ver con mayor claridad esta relación elaboraremos la siguiente

tabla resumen con el fin de clarificar de que forma el PMA 2015-2020 podrá contribuir a la definición y calificación de la estrategia medioambiental del País Vasco.

Tabla 1.2. Tabla de cohesión y recopilación de objetivos

Objetivos de este trabajo	Objetivos del PMA relacionados
<ol style="list-style-type: none"> 1. Discernir y Definir la estrategia medioambiental de la CAPV. 2. Tendencia del gasto público medioambiental de la CAPV. 3. Valoración de la información ambiental de la CAPV. 	<p>O-01.01. Integrar de un modo efectivo la conservación del medio natural en las políticas sectoriales.</p> <p>O-05. Garantizar la coherencia de las políticas intensificando la integración medioambiental.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del PMA 2015-2020

Capítulo III: El Gasto Público Medioambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Una vez analizado el transcurso de la política medioambiental a lo largo del tiempo, la posición desde un punto de vista medioambiental a nivel europeo y la posición del País Vasco en este mismo tema, realizaremos un análisis empírico-cualitativo del Gasto Público Ambiental en Euskadi con el fin de poder cubrir y contrastar la información aportada desde el Gobierno Vasco en lo que a política medioambiental se refiere.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el objetivo primordial de este Trabajo de Fin de Grado es determinar la posición de la administración pública vasca en lo que a protección medioambiental se refiere, en vista de la creciente importancia que está adquiriendo esta materia a nivel europeo, tal y como se nos dice desde la memoria explicativa del presupuesto europeo. Para ello, tras haber visto en profundidad la posición estratégica de la Comunidad Autónoma y el trabajo realizado por esta misma para la formulación de un plan tan exhaustivo como lo es el PMA 2015-2020, vemos crucial realizar un análisis cuantitativo a cerca de la importancia que toman las partidas de Gasto medioambiental de los presupuestos públicos de la comunidad con el fin de determinar si el esfuerzo económico que se hace desde el País Vasco es coherente con las expectativas de este plan y si realmente desde el País Vasco se aboga por la protección ambiental o simplemente se trata de publicidad política.

Para llevar a cabo este estudio deberemos acudir a la contabilidad presupuestaria de diferentes administraciones públicas. La contabilidad presupuestaria es una de las herramientas que integran los sistemas de información de todas las entidades públicas, lo cual permite establecer previsiones de gastos de carácter limitativo y estados de ingresos estimativos. De entre los distintos documentos que componen las cunetas anuales de la administración pública: el balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria será el estado de liquidación del presupuesto el que recoja la información presupuestaria, que es la que requerimos en esta ocasión (Plan General de Contabilidad Pública, 2010).

A la hora de abordar la lectura de un presupuesto, esta puede realizarse atendiendo a distintas clasificaciones. En el caso del presupuesto de gastos, nos encontraremos con las clasificaciones orgánica, por programas y económica y para el caso de los ingresos, únicamente con la clasificación orgánica y económica. Para elaborar este estudio nos centraremos en la clasificación de gastos por programas, que es la que determina la política para la que se dotarán los créditos disponibles de cada administración para en este caso, programas relacionados con la protección ambiental (Ley General Presupuestaria, 2003).

Además de las distintas clasificaciones que pueden tomar las partidas tanto de ingreso como de gasto, existe otro aspecto importante a tener en cuenta a la hora de estudiar un presupuesto y es el estado o el momento en el que se consulta el mismo, ya que los datos reflejados podrán variar en función del momento de consulta, es decir, no será lo mismo observar los datos del presupuesto previsto inicial que los datos tras su ejecución y liquidación. En nuestro caso, como dependemos directamente de la información publicada desde cada región, el acudir a un estado u otro del presupuesto dependerá de la información que cada administración nos ofrezca (Ley General Presupuestaria, 2003).

3.1. Metodología de la investigación

Antes de proceder a la realización de este análisis será necesario determinar los distintos procedimientos que se llevarán a cabo para la obtención y tratamiento de los datos que requerimos para elaborar el análisis y obtener nuestras conclusiones. Al tratarse de información relacionada con una de las partidas de la clasificación por programas según política de gasto del presupuesto, tendremos plena disposición de información.

Antes de identificar el origen de los datos y de explicar cómo será el procesamiento de estos, tendremos que acotar la investigación a realizar. Para ello tendremos que remontarnos a los objetivos de este Trabajo de Fin de Grado. Como ya hemos mencionado, el principal objetivo de este trabajo es determinar la estrategia pública vasca en materia medioambiental a través del seguimiento de las políticas de gasto empleadas para la misma. Para llevar a cabo esta investigación, tomaremos como muestra los datos presupuestarios de tres conjuntos geográficos clave para obtener nuestras conclusiones: Los datos presupuestarios de la CAPV, de la diputación de Gipuzkoa y de la localidad de Donostia con el fin de determinar si la importancia relativa de las partidas de gasto medioambiental es consecuente con los objetivos marcados por el plan Estratégico del País Vasco y las competencias de cada organismo. La razón por la cual nos hemos decantado por centrarnos en el territorio histórico de Gipuzkoa radica principalmente en la facilidad de acceso a información que se ofrece desde la página web “Udalgida Liquidaciones”, uno de los portales desde donde hemos obtenido parte de nuestra información de carácter presupuestario.

En cuanto al rango temporal de esta investigación, como el objetivo de este trabajo es obtener la mayor información posible acerca de la última estrategia medioambiental llevada a cabo por el País Vasco nos centraremos en los datos que explican el Plan medioambiental de acción vasco de 2015-2020, ya que en la actualidad es la fuente de la que más datos disponemos.

De esta forma, tras haber desglosado de forma teórica la estrategia vasca del PMA 2015-2020 en el anterior apartado de este trabajo, a continuación, tendremos que comprobar si desde la administración pública se está tratando de cumplir los retos a los que se ha comprometido en dicho plan:

1. O-01.01. Integrar de un modo efectivo la conservación del medio natural en las políticas sectoriales.
2. O-05. Garantizar la coherencia de las políticas intensificando la integración medioambiental.

De esta forma entendemos que la estrategia vasca será coherente cuando al fijarnos en el presupuesto medioambiental podamos percibir una integración de las políticas observadas en el plan y un cambio en las tendencias del gasto público medioambiental a lo largo de los años.

Para poder percibir dichos cambios tendremos que analizar la importancia relativa del gasto en medioambiente con respecto al total del gasto público total, la importancia relativa de las distintas áreas de gasto que integran al programa de medioambiente de cada una de las regiones en los años objeto de estudio y el gasto medioambiental por habitante. Con estos cálculos lograremos determinar la tendencia y los cambios que se han ido dando en el gasto medioambiental y determinar así si es equivalente la cantidad de crédito designado al gasto medioambiental con la importancia de la crisis climática que se está viviendo en la actualidad.

3.2 El Gasto Público Autonómico en Medio Ambiente

A continuación, mostraremos los datos recogidos en relación con el estudio del gasto medioambiental ejercido desde la totalidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Como ya hemos mencionado, para la realización de este análisis nos hemos basado en la clasificación por programas del presupuesto de la sección de medioambiente del Gobierno Vasco. De esta forma, los programas que analizaremos serán de carácter genérico y de nivel estratégico, asociados estos a las competencias medioambientales de la administración global vasca.

Antes de analizar el conjunto de datos obtenidos, procederemos a explicar los diferentes programas que componen el gasto medioambiental del presupuesto vasco, los cuales quedan explicados por las funciones delegadas en el departamento de medioambiente contempladas en el Decreto 77/2017.

- 1- Ordenación territorial.
- 2- Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial.
- 3- Protección del medio ambiente.
- 4- Planificación y administración hidráulica.
- 5- Infraestructura y gestión de transporte ferroviario.
- 6- Nueva red ferroviaria en la CAE-créditos gestión.
- 7- Planificación del transporte.
- 8- Puertos.
- 9- Vivienda.
- 10- Fondo de innovación.

En el ejercicio 2015, el gasto presupuestado en materia medioambiental ascendió a la cantidad total de 670.185.000€ con respecto a los 10.638.959.000€ del gasto total establecido en la Ley 5/2014. Al relativizar esta cifra comprobamos que durante el ejercicio 2015, el gasto medioambiental previsto del país vasco supuso el 6,3% del gasto total presupuestado. Sin embargo, al acudir a la ejecución y finalmente al presupuesto liquidado correspondiente podemos observar que, al finalizar el año, el gasto medioambiental liquidado fue de 673.468.938€, lo que supondría el 6,24% del gasto total del presupuesto de la comunidad autónoma. Este análisis nos revela que, la administración vasca durante este periodo está ejecutando de forma positiva sus políticas presupuestarias, pues las diferencias entre el presupuesto inicial y el liquidado no son lo suficientemente significativas como para catalogar la reducción de importancia relativa en gasto medioambiental como un fallo en la ejecución del presupuesto.

Si pasamos a analizar este ejercicio en mayor profundidad (Tabla 2.1.) podremos ver que los programas de mayor importancia dentro del gasto medioambiental son: infraestructuras y gestión de transporte ferroviario y la nueva red ferroviaria en la CAE-créditos de gestión, los cuales representan el 33,34% y 52,30% del gasto medioambiental respectivamente. Esto supone que, durante el 2015, más del 85% de los créditos designados para el departamento de medioambiente se dedicaron a la gestión del transporte ferroviario. Si ignoramos la cuantía de estas dos partidas, y nos centramos en aquellas dedicadas a la protección y conservación del medioambiente de forma directa, vemos que las partidas más importantes son las relacionadas con la gestión hidráulica, un 5%, seguidas de las partidas de protección y administración ambiental que suman alrededor de un 4% de forma conjunta.

Tabla 2.1. Desglose gasto Medioambiental CAE 2015

CAPÍTULO DE GASTO	2015	%
Total	670.185.000	100,00
ordenación territorial	3.824.800	0,57
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	7.542.500	1,12
Protección del medio ambiente	26.593.800	3,97
Planificación y administración hidráulica	35.900.000	5,35
infraestructura y gestión transporte ferroviario	223.451.600	33,34
Nueva red ferroviaria en la CAE-créditos gestión	350.530.100	52,30
Planificación del transporte	6.704.200	1,01
Puertos	15.638.000	2,33
Vivienda		
Fondo de innovación		

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2015.

En vista que durante este ejercicio existen partidas presupuestarias las cuales creemos dan lugar a una adulteración de los datos de carácter puramente medioambiental, procederemos a realizar una depuración de los datos reflejados en 2015 y 2016 eliminando aquellos que no están relacionadas de forma estrecha con la protección y conservación ambiental. Para llevar a cabo esta depuración tomaremos como referencia las paridas que desde el Instituto Nacional de Estadística (INE) son utilizadas para el cálculo del ratio de Protección ambiental Nacional (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

Para el cálculo de este ratio, el INE acude a los datos de los presupuestos de las comunidades autónomas relacionados con las partidas de:

- Gestión de residuos
- Gestión de aguas residuales
- Protección del aire
- Clima
- Suelos
- Radiaciones
- Disminución del ruido y vibraciones
- I + D medioambiental
- Otras actividades y protección de la biodiversidad y el paisaje.

De esta forma para poder acercarnos en mayor medida a la realidad ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, eliminaremos las partidas: infraestructuras y gestión de transporte ferroviario y la nueva red ferroviaria en la CAE- créditos de gestión (son partidas relacionadas con el proyecto ferroviario “la Y vasca”) que pese a que puedan estar relacionadas de forma indirecta con la protección del medioambiente, creemos que interfieren en el planteamiento inicial de este estudio y en la forma en que están planteados las partidas presupuestarias de los siguientes años.

Tabla 2.2. Desglose gasto Medioambiental CAE 2015 (depurado)

CAPÍTULO DE GASTO	2015	%
Total	96.203.000	100,00
ordenación territorial	3.824.8000	3,97
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	7.542.500	7,84
Protección del medio ambiente	26.593.800	27,64
Planificación y administración hidráulica	35.900.000	37,31
Planificación del transporte	6.704.200	6,96
Puertos	15.638.000	16,25

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2015.

Una vez realizada dicha depuración (Tabla 2.2), vemos que en el 2015 las partidas que realmente cobran mayor importancia dentro de las cuentas medioambientales del país vasco son las de protección del medio ambiente y la de planificación y administración hidráulica, pero deberemos tener presente que la cantidad de crédito designada para el medioambiente se ha visto claramente disminuida tras la depuración realizada y que la importancia relativa del gasto medioambiental global con respecto al crédito de gasto total del presupuesto general de la comunidad autónoma no llega siquiera al 1% del total.

De esta forma, a través de este primer análisis quedará establecido el límite porcentual que tomaremos como referencia y criterio de decisión para la primera de nuestras hipótesis pues tomaremos como año base los datos referidos al año 2015, pues es el primer año comprendido dentro del horizonte estratégico recogido por el PMA 2015-2020.

Durante el 2016, las previsiones de gasto para el medioambiente eran positivas (Tabla 2.3), pues se preveía un incremento del gasto medioambiental de un 2,76%, consiguiéndose así un crédito para gasto medioambiental de 671.448.900€ el cual representaría el 6,14% de los 10.933.299.000€ de crédito esperados para el total del gasto comunitario según la Ley 9/2015. Al fijarnos en el presupuesto liquidado, vemos que al igual que sucedía en el año anterior, se ha dotado de más crédito tanto para gasto medioambiental como para el total del gasto, sin perjudicar esto demasiado a la relevancia del medio ambiente con respecto al presupuesto general.

Tabla 2.3. Desglose gasto Medioambiental CAE 2016

CAPÍTULO DE GASTO	2016	%
Total	671.448.900	100
ordenación territorial	3.698.500	0,55
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	7.424.400	1,10
Protección del medio ambiente	25.865.000	3,85
Planificación y administración hidráulica	34.900.000	5,20
infraestructura y gestión transporte ferroviario	221.542.800	32,10
Nueva red ferroviaria en la CAE-créditos gestión	350.529.700	52,20
Planificación del transporte	6.273.000	0,93
Puertos	21.215.500	3,16
Vivienda		
Fondo de innovación		

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2015.

Sin embargo, vemos que, durante este periodo, las partidas relacionadas con el proyecto de “la Y vasca” resultan ser de nuevo las partidas de mayor importancia por lo que nos veremos obligados a realizar de nuevo una depuración de estos datos.

Tabla 2.4. Desglose gasto Medioambiental CAE 2016 (depurado)

CAPÍTULO DE GASTO	2016	%
Total	99.376.400	100
ordenación territorial	3.698.500	3,72
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	7.424.400	7,47
Protección del medio ambiente	25.865.000	26,02
Planificación y administración hidráulica	34.900.000	35,12
Planificación del transporte	6.273.000	6,31
Puertos	21.215.500	21,34

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2016.

Tras dicha depuración (Tabla 2.4), vemos que las partidas más importantes durante este ejercicio serán las mismas que durante el ejercicio anterior, habiéndose reducido de forma insignificante su crédito. Al igual que sucedía en el año anterior, el gasto en protección ambiental no supone ni un 1% del gasto total del presupuesto.

Durante el ejercicio 2017 comienzan a percibirse los primeros cambios dentro del presupuesto de la comunidad del País Vasco. En primer lugar, se da un incremento de un 2,7% de la cantidad de crédito total (la cantidad de crédito que se presupuesta para el ejercicio 2017 asciende a 11.059.662.000€) aumentando también el gasto presupuestado hasta 192.022.100 € y el que finalmente, tras la liquidación del presupuesto ascendería a 223.426.915€, es decir, el gasto medioambiental ha aumentado un 3,3% con respecto al año anterior. Además, en este caso, la liquidación del presupuesto no ha perjudicado al gasto medioambiental.

Tabla 2.5. Desglose gasto Medioambiental CAE 2017

CAPÍTULO DE GASTO	2017	2017(%)
Total	192.022.100	100
ordenación territorial	3.716.200	1,93
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	5.614.500	2,92
Protección del medio ambiente	25.918.300	13,50
Planificación y administración hidráulica	35.100.000	18,28
infraestructura y gestión transporte ferroviario	0	0
Nueva red ferroviaria en la CAE-créditos gestión	0	0
Planificación del transporte	0	0
Puertos	0	0
Vivienda	121.673.100	63,36
Fondo de innovación		

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2017.

Si procedemos a realizar un análisis más profundo de este ejercicio (Tabla 2.5), lo primero que llama nuestra atención es la supresión de las partidas relacionadas con el proyecto de “la Y vasca” lo cual refuerza nuestra teoría de que estas no debían estar incluidas dentro de esta partida de gasto del presupuesto debido a su poca relación con el medio ambiente. Además, también queda eliminada de este análisis la partida de puertos, ya que, al igual que sucedía con aquellas partidas relacionadas con la gestión ferroviaria vasca, estaba poco relacionada con la protección medioambiental, o al menos de forma estrecha.

Otro punto que resaltar es la aparición de una partida nueva, la partida de vivienda, cuyo crédito se dedicará, según el Decreto 77/2017, a la investigación para el fomento de viviendas más sostenibles. Esto resulta muy esclarecedor pues la incorporación de esta partida supone la aplicación de forma estricta y directa del segundo de los objetivos clave: Territorio saludable. Partida que además resulta ser la de mayor crédito designado (un 63,3% del total del gasto medioambiental en dicho año). A esta partida le siguen las relacionadas con la administración ambiental y la gestión hidráulica, tal y como sucedía los años anteriores.

Prosiguiendo con el siguiente ejercicio, en el 2018 inicialmente se realizó una previsión de crédito inicial total de 11.486.409.000 un 1,15% más de lo establecido el año anterior. De esta cifra inicial, finalmente se liquidó la cifra total de 11.791.434.211.

En el caso del gasto medioambiental, la cifra ascendió a 206.030.000 € lo que supone un 1,8 % de los créditos totales de los que la administración previó, cifra ligeramente superior a la mostrada durante el anterior año.

Tabla 2.6. Desglose gasto Medioambiental CAE 2018

CAPÍTULO DE GASTO	2018	2018(%)
Total	206.030.000	100
ordenación territorial	7.992.100	3,87
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	6.034.300	2,92
Protección del medio ambiente	27.576,30	13,38
Planificación y administración hidráulica	37.400	18,15
infraestructura y gestión transporte ferroviario	0	0
Nueva red ferroviaria en la CAE-créditos gestión	0	0
Planificación del transporte	0	0
Puertos	0	0
Vivienda	127.027,30	61,65
Fondo de innovación		

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2018.

Si indagamos más en el desglose del gasto medioambiental de la administración de la comunidad autónoma en 2018 (Tabla 2.6) vemos que la situación es bastante similar a la presentada en el ejercicio de 2017. Los créditos a la innovación en la vivienda vuelven a resultar los de mayor crédito manteniéndose constante la posición relativa del resto de partidas con respecto al ejercicio 2017.

En el 2019 la previsión de gastos de la administración global crece en casi un 4% hasta alcanzar la cifra de 11.784.109.000, de la cual finalmente se liquidó un 6% alcanzando la totalidad de los créditos la cifra de 12.481.366.402 €.

La previsión inicial del gasto medioambiental también aumentó, hasta la cifra de 223.390.000, la cual supondría un 1,9% del gasto medioambiental global.

Tabla 2.7. Desglose gasto Medioambiental CAE 2019

CAPÍTULO DE GASTO	2019	2019(%)
Total	223.390.000	100
ordenación territorial	8.775.600	3,93
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	6.337.400	2,83
Protección del medio ambiente	28.272,20	12,65
Planificación y administración hidráulica	37.542.200	16,80
infraestructura y gestión transporte ferroviario	0	0
Nueva red ferroviaria en la CAE-créditos gestión	0	0
Planificación del transporte	0	0
Puertos	0	0
Vivienda	141.806.300	63,48
Fondo de innovación	656.300	0,29

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2019.

Atendiendo al desglose del año 2019 (Tabla 2.7), vemos como principal innovación la incorporación de la partida del fondo de innovación. El origen de esta partida reside en la

voluntad de la administración pública vasca de promover tecnologías que incorporen aspectos relacionados con la economía circular y la eco innovación a la tecnología existente, tal y como se nos explica desde el artículo explicativo de la Sociedad Pública Ihobe (2019). Sin embargo, pese a que pueda tratarse de una buena iniciativa, esta no representa más que un 0,3% del gasto total ambiental. Por lo demás, vemos que la estrategia vasca se mantiene pues la posición relativa de las distintas partidas que componen el gasto público ambiental de este ejercicio se mantiene con respecto de lo observado en los dos ejercicios anteriores.

Finalmente, para el ejercicio 2020 se estableció un gasto total limitativo de 11.774.000.000 € el cual tras la liquidación se vio claramente superado (la liquidación del presupuesto de gasto ascendió a 12.233.625.126 €). De la anterior cifra establecida en la ley presupuestaria 13/2019 se estableció un gasto limitativo en materia de medio ambiente de 243.768.000 € el cual supondría el 2,07% del gasto total de la comunidad en 2020.

Tabla 2.8. Desglose gasto Medioambiental CAE 2020

CAPÍTULO DE GASTO	2020	2020(%)
Total	243.768.000	100
ordenación territorial	8.449.000	3,46
Estructura y apoyo de medio ambiente y política territorial	6.432.400	2,63
Protección del medio ambiente	30.848.200	12,65
Planificación y administración hidráulica	41.040.700	16,83
infraestructura y gestión transporte ferroviario	0	0
Nueva red ferroviaria en la CAE-créditos gestión	0	0
Planificación del transporte	0	0
Puertos	0	0
Vivienda	155.621.700	63,84
Fondo de innovación	1.376.000	0,56

Fuente: elaboración propia a través del informe de presupuestos generales de la CAE 2020.

Analizando de forma más exhaustiva el gasto público medioambiental de este ejercicio (Tabla 2.8) vemos que este se ha visto en aumento con respecto al año anterior, siendo las partidas de mayor importancia dentro de este las relacionadas con la vivienda, la administración hidráulica y protección del medio ambiente, es decir, la variación que ha tomado el gasto medioambiental desde el 2017 hasta el 2020 ha sido más bien leve, pues la estructura presupuestaria de esta no ha variado prácticamente en los últimos 4 años. En cuenta a la partida del fondo de innovación, pese a que ha aumentado bastante con respecto al año anterior, en términos absolutos, al relativizarse el mismo vemos que este únicamente supone un 0,5% del gasto medioambiental total, una cifra aún muy insignificante.

En resumen, podemos decir que el gasto medioambiental ha ido creciendo considerablemente a lo largo de los años. Hemos podido ver que tras diversas modificaciones el gasto medioambiental ha ido ascendiendo hasta alcanzar la cifra de un 2% con respecto al gasto total. De hecho, esto queda claramente explicado al relativizar el gasto medioambiental anual por habitante (Tabla 2.9), el cual, tras presentar su menor cifra en el año 2016, ira creciendo cada vez más año tras año.

Tabla 2.9. Gasto Medioambiental por Habitante CAE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Población	2.173.210	2.171.886	2.175.819	2.180.449	2.188.017	2.199.711
€/habitante	44	43	88,25	94,5	102	111

Fuente: elaboración propia a partir de estadística poblacional EUSTAT.

3.3. El Gasto Público Regional en Medio Ambiente

A continuación, procederemos a analizar el gasto público medioambiental ejercido desde el territorio histórico de Gipuzkoa. Tras haber analizado la distribución del crédito medioambiental llevada a cabo por la administración general, deberemos comprobar de qué forma se distribuye este gasto a nivel regional, pues, como ya hemos mencionado con anterioridad, el presupuesto de la comunidad será totalmente distinto al del territorio histórico pues las competencias de ambas administraciones son completamente distintas.

Para la elaboración de este análisis nos hemos basado en la información recogida en los informes presupuestarios de la diputación de Gipuzkoa. En este caso no se ha podido obtener información acerca de la liquidación presupuestaria de estas partidas por lo que los datos pertenecen a los presupuestos iniciales. Por otro lado, será importante mencionar que los datos referentes al ejercicio 2015 son una prórroga del ejercicio 2014, ya que no se alcanzó acuerdo para el presupuesto del ejercicio 2015.

A través de este análisis conseguiremos diferenciar aún más las competencias de cada administración, pudiendo comprobar cuál de estas es realmente el motor del plan estratégico medioambiental de la comunidad y a qué nivel administrativo el medioambiente supone un problema más sustantivo, atendiendo al nivel de gasto dedicado. De esta forma, atendiendo a las competencias medioambientales asociadas al territorio histórico de Gipuzkoa veremos que la partida de gasto medioambiental serán distintas a las anteriormente vistas y que además estas se han ido modificando durante los distintos ejercicios.

Durante el ejercicio 2015 (presupuesto prorrogado) encontraremos la siguiente estructura para el gasto medioambiental en Gipuzkoa:

Tabla 3.1. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2015

PROGRAMAS 2014/2015	2014/2015	2015(%)
Total	29.518.615	100,00
1.Servicios generales de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas	2.124.201	7,19
10. Infraestructuras hidráulicas	3.261.791	11,05
11. Recursos y calidad del agua	1.077.379	3,65
12.Medio Ambiente	289.541	0,98
13. Calidad Ambiental	9.853.933	33,38
14.Sostenibilidad	791.533	2,68
15. Energía Sostenible	2.088.458	7,07
16. Áreas degradables	220.000	0,74
20.Ordenación y Promoción de Pasaialdea	2.492.735	8,44
21. Planificación y Gestión del Suelo y Patrimonio	2.020.717	6,845568466
22. Ordenación y Promoción General del Territorio	2.848.819	9,650923663
23. Arquitectura	2.449.508	8,298180657

Fuente: elaboración propia a partir de presupuesto inicial 2015 de la Diputación de Gipuzkoa.

En 2015 se estableció un crédito para el presupuesto total de 4.310.597.343,86 € de los cuales se designaron a programas relacionados con el medioambiente 29.518.615 € lo cual supondría el 0,68% del total de crédito disponible para este ejercicio.

En cuanto a la justificación de este gasto (Tabla 3.1), veremos que este está claramente atomizado, ya que al encontrarnos en un nivel de actuación más operativo que en el que se encuentra el gobierno general de la CAE, aparecerán mayor número de programas presupuestarios. La partida más importante será el programa 13, Calidad ambiental, que representa el 33% del crédito ambiental seguido del programa 10 y el programa 22 (infraestructura hidráulica y Planificación y gestión del suelo y patrimonio). Algo que puede llamar nuestra atención es la partida 20, Ordenación y promoción de Pasaialdea, la cual, pese a que en un principio podría parecer no estar relacionada con el medio ambiente, hace referencia a un paquete de ayudas que fue emitido desde la diputación de Gipuzkoa para reformar y conservar la bahía de Pasaia, por lo que en este caso no creemos necesario hacer una depuración de datos, pues los que en este presupuesto aparecen están estrechamente relacionados con la conservación y protección del medioambiente (Astraola y Estrada, 2016).

Continuando con el siguiente ejercicio, podemos ver que para el 2016 se prevé un incremento del 5% del gasto total del presupuesto de Gipuzkoa, 4.533.982.388 €. Sin embargo, vemos que, este incremento no radica ni mucho menos en un aumento en el gasto medioambiental, pues este es claramente inferior al que se preveía en 2015, 21.495.831 € y el cual supondría un 0,47% del gasto total, es decir, se da una reducción de la importancia a nivel regional del gasto medioambiental.

Tabla 3.2. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2016

PROGRAMAS 2016-2019	2016	2016(%)
TOTAL	21.495.831	100
1.Servicios generales de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas	1.450.273	6,74
10.Medio Ambiente	269.418	1,25
11.Residuos y Playas	10.580.427	49,22
12.sostenibilidad	984.673	4,58
13.Energía sostenible	1.754.085	8,16
14.Areas degradables	599.387	2,78
15.Cambio climático	0,00	0
20.Infraestructuras hidráulicas	4.597.067	21,38
21.Recursos y calidad del agua	1.260.501	5,86
22.Restarucción Fluvial		

Fuente: elaboración propia a partir de presupuesto inicial 2016 de la Diputación de Gipuzkoa.

Si procedemos a observar la justificación del gasto medioambiental en 2016 (Tabla 3.2), lo primero que llama nuestra atención es que se da un cambio en los programas que componen el gasto medioambiental durante este año. Han sido eliminadas las partidas de calidad ambiental, Ordenación y Promoción de Pasaialdea, Planificación y Gestión del Suelo y Patrimonio, Ordenación y Promoción General del Territorio y Arquitectura para añadir las partidas de cambio climático, recursos y calidad del agua, restauración fluvial y residuos y playas, probablemente por la influencia del PMA 2015-2020.

En cuanto a la importancia que toman estas nuevas partidas, vemos que el programa que mayor crédito requiere es el de residuos y playas, casi un 50% del crédito. Esta será la única de las nuevas partidas que haya ganado importancia, ninguna de las nuevas incorporaciones alcanza si quiera un 10% del gasto.

Si pasamos a analizar el ejercicio 2017, en primer lugar, veremos que el crédito total inicial para este año se previó en 4.559.115.775 € de los cuales 23.758.423 € pertenecieron a créditos por gasto medioambiental y que supondrían el 0,5% del gasto total del territorio histórico de Gipuzkoa, aumentando su importancia con respecto al año anterior.

Tabla 3.3. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2017

PROGRAMAS 2016-2019	2017	2017(%)
TOTAL	23.758.423	100
1.Servicios generales de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas	1.160.491	4,88
10.Medio Ambiente	481.087	2,02
11.Residuos y Playas	10.439.679	43,94
12.sostenibilidad	869.818	3,66
13.Energía sostenible	1.956.299	8,23
14.Areas degradables	561.735	2,36
15.Cambio climático	661.608	2,78
20.Infraestructuras hidráulicas	5.858.753	24,65
21.Recursos y calidad del agua	1.768.953	7,44
22.Restauración Fluvial		

Fuente: elaboración propia a partir de presupuesto inicial 2017 de la Diputación de Gipuzkoa.

Analizando este ejercicio en mayor profundidad (Tabla 3.3) no percibimos grandes cambios con respecto al año anterior más allá de una mayor redistribución del crédito, y siendo la partida más importante el programa relacionado con los residuos y playas acumulando de nuevo con casi un 50% del crédito del gasto medioambiental.

Para el ejercicio 2018 se da un incremento del 6% del crédito total del presupuesto de Gipuzkoa, ascendiendo esta cifra a 4.868.600.708 €. Si nos centramos, más concretamente, en el gasto en política medioambiental, este asciende a la cantidad de 24.512.689 € lo que supondría un 0,5% del crédito total.

Tabla 3.4. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2018

PROGRAMAS 2016-2019	2018	2018(%)
TOTAL	24.512.689	100
1.Servicios generales de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas	1.279.244	5,21
10.Medio Ambiente	666.973	2,72
11.Residuos y Playas	11.069.322	45,15
12.sostenibilidad	416.000	1,70
13.Energía sostenible	2.012.728	8,21
14.Areas degradables	540.656	2,20
15.Cambio climático	1.694.592	6,91
20.Infraestructuras hidráulicas	5.029.427	20,51
21.Recursos y calidad del agua	1.803.747	7,36
22.Restauración Fluvial		

Fuente: elaboración propia a partir de presupuesto inicial 2018 de la Diputación de Gipuzkoa.

Si pasamos a analizar este ejercicio de forma más concreta (Tabla 3.4) veremos que la tendencia se mantiene siendo las partidas más importantes las de residuos y playas (45% del crédito), la de infraestructuras hidráulicas (20%) y la de energía sostenible (8%).

En el 2019 se estableció una previsión de crédito de 5.127.050.822 € para la totalidad del territorio histórico de los cuales 24.975.783 € se encontraban asociados a partidas de medioambiente, lo cual representaría un 0,48% del gasto total.

Tabla 3.5. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2019

PROGRAMAS 2016-2019	2019	2019(%)
TOTAL	24.975.783	100
1.Servicios generales de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas	1.278.419	5,19
10.Medio Ambiente	892.866	3,57
11.Residuos y Playas	10.965.077	43,90
12.sostenibilidad	561.266	2,24
13.Energía sostenible	1.820.299	7,28
14.Areas degradables	416.579	1,66
15.Cambio climático	2.081.867	8,33
20.Infraestructuras hidráulicas	5.083.392	20,35
21.Recursos y calidad del agua	1.176.018	4,71
22.Restauración Fluvial	700.000	2,80

Fuente: elaboración propia a partir de presupuesto inicial 2019 de la Diputación de Gipuzkoa.

Al observar este mismo ejercicio desglosado (Tabla 3.5), vemos que la estructura presupuestaria que se venía utilizando desde el 2016 viene a ser la misma, sin haber cambiado la importancia que toman los distintos programas presupuestarios dentro del presupuesto medioambiental. Sin embargo, sí que podemos ver que, en 2019 se dota por primera vez de crédito al programa 22. Restauración fluvial, el cual supondrá un 2% del crédito medioambiental total.

Finalmente, en el 2020 se presupuestó un gasto total para el territorio de Gipuzkoa de 5.326.708.249 €, lo que supondría un 3,9% más que el año anterior. En cuanto al gasto medioambiental este se estableció en 26.955.175 €, es decir, un 0,5% del gasto total del presupuesto global de Gipuzkoa.

Tabla 3.6. Desglose gasto Medioambiental Gipuzkoa 2020

Programas 2020	2020	2020(%)
TOTAL	26.955.175	100
1.Servicios Generales de Medio Ambiente y obras públicas	1.393.887	5,17
10. Medio Ambiente	1.072.136	3,97
16. Gestión integral de playas y litoral	2.085.084	7,73
12. Sostenibilidad y educación y sensibilización ambiental	462.816	1,71
13. Sostenibilidad energética	2.243.383	8,32
14. Resiliencia e infraestructuras verdes	737.641	2,73
15. Cambio Climático	3.084.469	11,44
20. Infraestructuras hidráulicas	3.522.827	13,07
21. Recursos y calidad del agua	1.203.683	4,465
22. Restauración fluvial	1.200.674	4,45
23. Renovación red aforos	600.000	2,22
11. Economía circular	9.348.575	34,68

Fuente: elaboración propia a partir de presupuesto inicial 2020 de la Diputación de Gipuzkoa.

Si pasamos a analizar este ejercicio de forma más exhaustiva (Tabla 3.6), lo primero que llamará nuestra atención es la reestructuración habida en los programas que explican el gasto medioambiental total, pues la inmensa mayoría ha sido cambiada o reformulada.

De esta forma, durante este año, vemos una mejor distribución del crédito, ya que la partida más importante será la de economía circular, la cual representa un 34% con respecto al 50% de crédito que acumulaba la partida más importante en años anteriores. En esta reestructuración podemos ver claramente la influencia del PMA2015-2020 al aparecer partidas directamente relacionadas con los planes de acción propuestos.

Resumiendo todo lo anteriormente dicho, podemos decir que, el gasto medioambiental en el territorio histórico de Gipuzkoa se ha mantenido a lo largo de todos los años, representando este siempre un 0,5% del crédito total. Además, si relativizamos esto a escala poblacional (Tabla 3.7) vemos que se confirma pues el gasto medioambiental por habitante se mantiene constante y paralelo a la importancia relativa del gasto medioambiental.

Tabla 3.7. Gasto Medioambiental por Habitante Gipuzkoa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Población	538.982	539.352	540.340	540.576	540.569	540.233
€/habitante	54,77	39,9	44	45,34	46,2	49,9

Fuente: elaboración propia a partir de estadística poblacional EUSTAT.

3.4. El Gasto Público Municipal en Medio Ambiente

Finalmente procederemos a analizar el gasto medioambiental ejercido desde la localidad de San Sebastián-Donostia. De esta forma obtendremos un rango de datos completo en lo que a competencia medioambientales se refiere y determinar así desde que área administrativa se da un esfuerzo mayor para con el medioambiente y el cumplimiento de la estrategia vasca PMA 2015-2020.

En este caso, los datos han sido obtenidos a través de la web Udalgida, un portal desarrollado desde la diputación de Gipuzkoa y asociado al departamento de hacienda y finanzas a través del cual se presentan los resúmenes presupuestarios de los distintos municipios que componen el territorio histórico. De esta forma los datos a los que hemos podido acceder harán referencia al presupuesto liquidado, ya que, para poder tener acceso a la clasificación por programas del presupuesto de Donostia, únicamente tenemos acceso a través de la ejecución del presupuesto.

Durante el ejercicio 2015 el gasto total del presupuesto de Donostia fue de 279.076.215€ de los cuales 10.491.269 € pertenecieron a programas relacionados con el gasto medioambiental. De esta forma el gasto medioambiental supondría el 3,76% del gasto total dedicado al medioambiente.

Tabla 4.1. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2015

CAPÍTULO DE GASTO	2015	2015(%)
Total	10.491.269	100
170. Administración General del medio ambiente	394.191	3,75
171. Parques y jardines	5.540.041	52,80
172. Protección y mejora del medio ambiente	2.290.501	21,83
173. Playas	2.266.536	21,60

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presupuestarios UDALGIDA 2015

Si analizamos este mismo ejercicio en mayor profundidad (Tabla 4.1), lo que primero llamará nuestra atención será el menor número de programas que se presenta en este presupuesto con respecto a las anteriores administraciones estudiadas. Esto se debe a que las competencias desempeñadas por el municipio serán más reducidas y concretas que las presentadas en la Administración de la CAE o de la diputación de Gipuzkoa.

En este caso podemos ver que la mayor parte del crédito se encuentra acumulado en programas de carácter estratégico, es decir, en programas dedicados íntegramente a la conservación del medio. Parques y jardines 52%, playas 21%. Esto implica que únicamente el 25% del crédito es designado a la protección medioambiental.

Si pasamos a analizar el siguiente ejercicio, 2016, veremos que se ha dado un incremento del 13% del gasto total del presupuesto de Donostia, ascendiendo el crédito total a 315.629.281 € de los cuales 10.826.219 € (un 3% superior al año anterior) corresponden a gastos asociados a programas medioambientales, es decir, el 3,4% del crédito de Donostia corresponde a gasto medioambiental.

Tabla 4.2. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2016

CAPÍTULO DE GASTO	2016	2016(%)
Total	10.826.219	100
170. Administración General del medio ambiente	396.351	3,66
171. Parques y jardines	5.722.166	52,85
172. Protección y mejora del medio ambiente	2.491.809	23,01
173. Playas	2.215.893	20,46

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presupuestarios UDALGIDA 2016

Si desglosamos este ejercicio (Tabla 4.2) veremos que la situación se mantiene similar a la de años anteriores habiendo subido en 1 % la importancia de los programas de protección del medioambiente (Administración General del medio ambiente y Protección y mejora del medio ambiente). Pese a ello las partidas de conservación ambiental siguen siendo sustancialmente superiores.

En el 2017, el gasto público total donostiarra ascendió a 288.776.218 y el gasto medioambiental a 10.924.896 € lo que supuso un 3,78% del gasto total del municipio de Donostia.

Tabla 4.3. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2017

CAPÍTULO DE GASTO	2017	2017(%)
Total	10.922.879	100
170. Administración General del medio ambiente	373.684	3,42
171. Parques y jardines	5.636.509	51,60
172. Protección y mejora del medio ambiente	2.611.762	23,91
173. Playas	2.300.924	21,06

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presupuestarios UDALGIDA 2017

En esta ocasión, el desglose será prácticamente idéntico a lo estudiado durante el ejercicio 2016 (Tabla 4.3). Representando alrededor de un 70% del crédito los programas relacionados con el cuidado de parques, jardines y playas.

Pasando al ejercicio 2018 veremos que el gasto del presupuesto total liquidado ascendió a 304.682.936 € de los cuales 11.420.498 € pertenecieron al gasto medioambiental lo que supondría el 3,7% del gasto total de la comunidad.

Tabla 4.4. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2018

CAPÍTULO DE GASTO	2018	2018(%)
Total	11.420.498	100
170. Administración General del medio ambiente	367.650	3,22
171. Parques y jardines	6.013.464	52,65
172. Protección y mejora del medio ambiente	2.863.414	25,07
173. Playas	2.175.970	19,05

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presupuestarios UDALGIDA 2018

Como sucedía en anteriores ocasiones la estructura presupuestaria se mantiene al igual que la importancia relativa de las distintas partidas que intervienen en el gasto medioambiental de Donostia (Tabla 4.4), acumulando la mayor parte del crédito, más del 70%, los programas relacionados con el mantenimiento de parajes naturales.

Prosiguiendo con el análisis del ejercicio 2019, el gasto total liquidado para la ciudad de Donostia ascendió a 344.885.561 €. Para gastos medioambientales se designó finalmente 8.424.814 €, un 26% menos de lo que se asumió el año anterior y reduciéndose la importancia relativa del gasto medioambiental con respecto a la totalidad del gasto hasta la cifra del 2,44%.

Tabla 4.5. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2019

CAPÍTULO DE GASTO	2019	2019(%)
Total	8.424.814	100
170. Administración General del medio ambiente	0	0
171. Parques y jardines	5.730.992	68,025
172. Protección y mejora del medio ambiente	0	0
173. Playas	2.693.822	31,97

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presupuestarios UDALGIDA 2019

Al desglosar este ejercicio (Tabla 4.5), lo primero que llamará nuestra atención será la completa supresión de las partidas directamente relacionadas con la protección ambiental, para las cuales no se dotó crédito alguno. Durante este ejercicio únicamente se dotó de crédito a aquellas partidas relacionadas con la conservación del medio.

Finalmente, si pasamos a analizar el ejercicio 2020 veremos que el presupuesto general de Donostia ascendió a 337.460.891 € siendo la aportación del gasto medioambiental a este de 8.532.591 €, es decir, un 2,53% del gasto global, correspondió a créditos medioambientales.

Tabla 4.6. Desglose gasto Medioambiental Donostia 2020

CAPÍTULO DE GASTO	2020	2020(%)
Total	8.532.591,00	100
170. Administración General del medio ambiente	0	0
171. Parques y jardines	5.970.737,00	69,9756616
172. Protección y mejora del medio ambiente	140.627,00	1,64811603
173. Playas	2.421.227,00	28,3762224

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presupuestarios UDALGIDA 2020

Al observar más profundamente este mismo ejercicio (Tabla 4.6), veremos cómo se vuelve a retomar el crédito de la partida de protección y mejora del medio ambiente, pero este corresponderá únicamente a un 1% del gasto total, siendo claramente superiores las partidas de mantenimiento del medio, en lo que a créditos se refiere.

Resumiendo lo anteriormente visto, podemos decir que el gasto medioambiental se ha mantenido constante, en lo que a posición relativa se refiere, durante los cuatro primeros años. Sin embargo, este se ha visto claramente reducido durante los ejercicios 2019 y 2020, circunstancia claramente reflejada si analizamos el gasto medioambiental por habitante (Tabla 4.7), el cual se muestra creciente hasta los dos últimos años.

Tabla 4.7. Gasto Medioambiental por Habitante en Donostia

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Población	180.291	180.179	180.558	180.989	181.652	182.391
€/habitante	58,19	60,1	60,5	63,1	46,37	46,78

Fuente: elaboración propia a partir de estadística poblacional EUSTAT.

3.5. Análisis de resultados

A continuación, mostraremos el último de los procedimientos a realizar en esta investigación: la recopilación y análisis en profundidad de los distintos datos anteriormente recogidos. De esta forma conseguiremos obtener una visión global acerca de la asignación de recursos públicos para, en este caso, la estrategia medioambiental llevada a cabo por la administración pública vasca.

Al contrastar los datos obtenidos para el conjunto de la Comunidad del País Vasco vemos que sí que se ha dado un incremento del gasto medioambiental durante los años en los que ha incidido la política del PMA 2015-2020, ya que durante los dos primeros años y tras la depuración realizada vemos que el gasto medioambiental no alcanzaba el 1% pero que con el transcurso de los años el gasto medioambiental asciende finalmente en el año 2020 hasta el 2% del gasto total del presupuesto.

Por ello podemos decir a favor de la administración general, que existe una predisposición de aplicación de la política del PMA 2015-2020, pues cada vez se están dedicando más fondos a partidas del presupuesto que se encuentran directamente relacionadas con el medioambiente, es decir, existe cierta coherencia entre las expectativas que este plan tiene y los recursos que se están dedicando para el mismo.

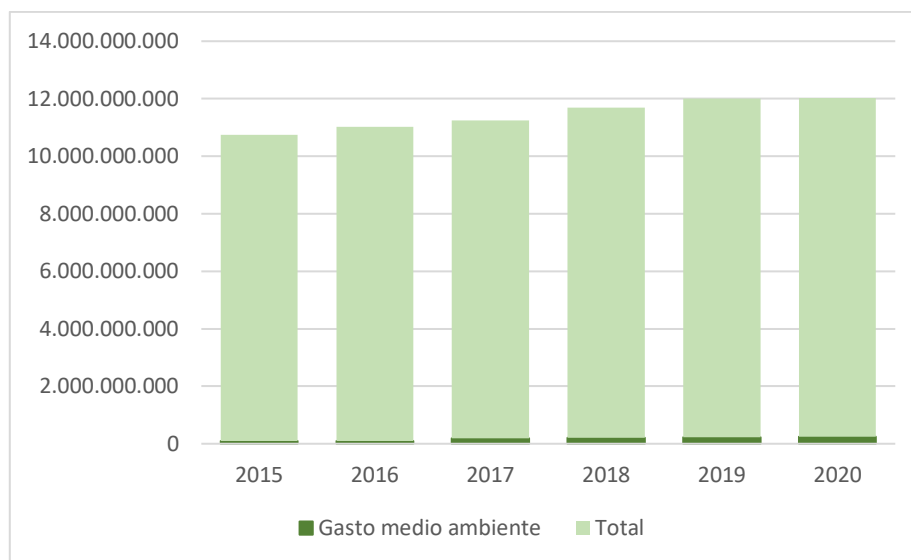
Si pasamos a analizar la incidencia de esta estrategia desde un punto de vista más cualitativo, tendremos que observar si con la información que se nos ofrece desde la CAPV podemos ver si existe un cambio en las políticas presupuestarias medioambientales.

En este caso, hemos podido percibir dentro del presupuesto de la comunidad la incorporación del programa de vivienda el cual se contemplaba dentro del PMA 2015-2020 y que desde su incorporación ha ido creciendo y ascendiendo en importancia dentro del gasto medioambiental.

En cuanto al origen del gasto público medioambiental, al tratarse de la Administración global de la CAE, se espera que el gasto se concentre en su mayoría en programas de carácter organizacional, es decir, programas de reeducación y conservación del medioambiente. En este caso, se ve claramente la influencia del PMA, pues durante nuestro margen de tiempo estudiado hemos visto la supresión de tres partidas no relacionadas con el medioambiente.

En cuanto al acceso a información, la Administración global ha resultado ser la mayor facilitadora, al proporcionar información muy detallada del presupuesto inicial y liquidado no solo de forma global sino también de las partidas medioambientales en su página web.

Gráfico 1: Importancia relativa del Gasto medioambiental en CAE



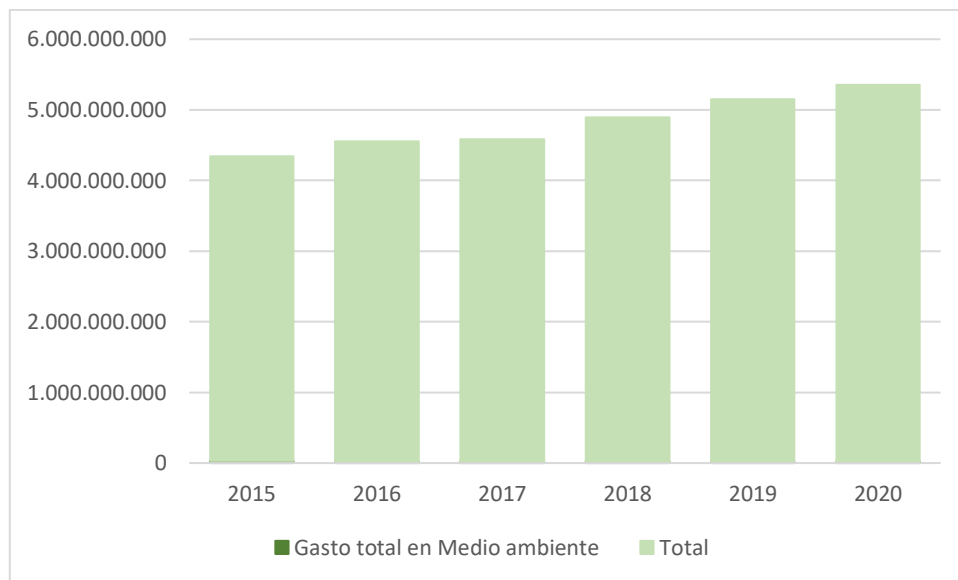
Fuente: elaboración propia

Si pasamos a contrastar los datos obtenidos desde la diputación de Gipuzkoa veremos que los datos no han fluctuado prácticamente. Desde el 2015 al 2020 el gasto medioambiental se ha mantenido alrededor del 0,5% del gasto total de la diputación. Pese a que pueda parecer algo negativo, la realidad es que, por las competencias que son desempeñadas desde la administración del territorio histórico, resulta coherente que los programas medioambientales no sean de los créditos más importantes de esta administración, por ello podemos decir que ha habido una influencia positiva del PMA, pues pese a haberse dado varios cambios estructurales del presupuesto, no ha disminuido la importancia del gasto medioambiental conforme el paso de los años.

Si pasamos a analizar las políticas presupuestarias de la diputación veremos que la inmensa mayoría de los programas planteados en el presupuesto medioambiental están relacionados con la conservación ambiental. Además, conforme van transcurriendo los años, el presupuesto medioambiental se ha ido reestructurando, en primer lugar, en el 2016 y finalmente en el 2020, año en el que nos encontramos un presupuesto en el que el crédito ha sido repartido de forma más homogénea y en el que aparece la partida de economía circular, programa impulsado explícitamente por el PMA 2015-2020.

En cuanto al acceso a información, en este caso únicamente se nos dio acceso a la información presupuestaria inicial clasificada según política de gasto, la cual fue suficiente para poder obtener información para nuestro estudio. Además, desde el departamento de medioambiente, a través de su correo de contacto se nos facilitó información de los presupuestos referentes a 2015 ya que, al tratarse de un archivo antiguo, no es posible acceder desde la página web oficial.

Gráfico 2: Importancia relativa del Gasto medioambiental en Gipuzkoa



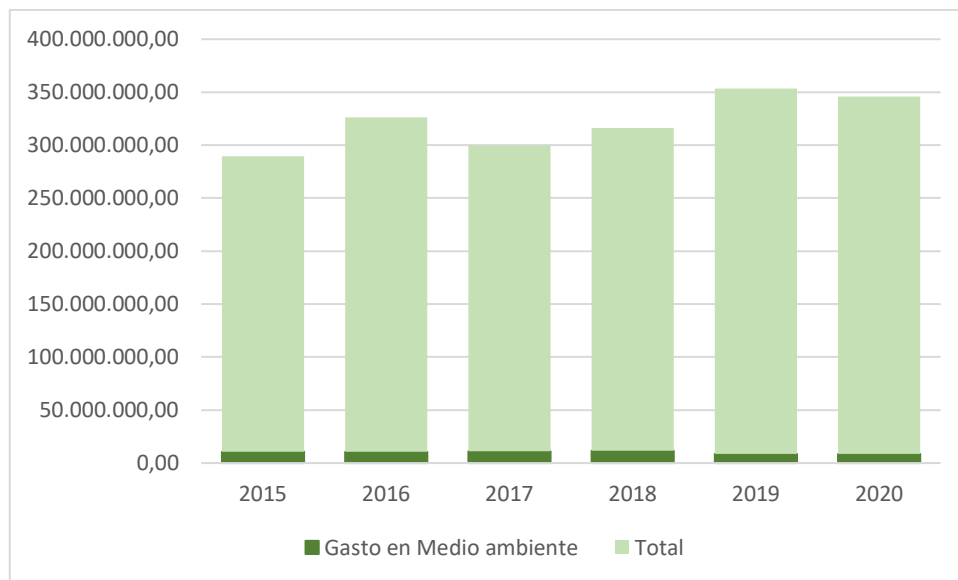
Fuente: elaboración propia

Finalmente procederemos a analizar los datos del territorio de Donostia. En Donostia el gasto público medioambiental se ha ido reduciendo paulatinamente, alcanzando casi un 4% en el 2018 y reduciéndose hasta el 2,5% en 2020, es decir, no se aprecia prácticamente una influencia del PMA 2015-2020 a nivel municipal.

Si pasamos a analizar el presupuesto medioambiental, vemos que este, está compuesto únicamente por 4 programas de los cuales dos, son los de mayor crédito acumulan y son los relacionados con tareas de conservación de playas y jardines. Esto en parte tiene sentido, ya que por las competencias designadas sobre los ayuntamientos de los municipios se entiende que los programas a desarrollar serán de carácter operativo. En cuanto a las partidas directamente relacionadas con la protección ambiental estas se van reduciendo con el transcurso de los años, de hecho, durante el ejercicio 2019 estas partidas no obtuvieron crédito.

En cuanto al acceso a información, en este caso solo hemos podido disponer de los datos relacionados con el presupuesto liquidado, al ser la única posibilidad de acceder a la clasificación por programa de gasto desde el recurso informático Udalgida.

Gráfico 3: Importancia relativa del Gasto medioambiental en Donostia

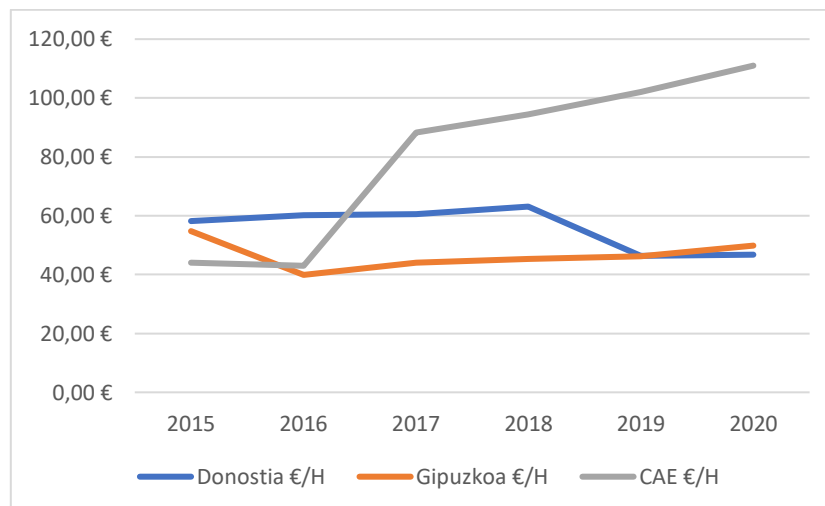


Fuente: elaboración propia

Finalmente, si procedemos a comentar el gasto medioambiental por habitante veremos que, durante los dos primeros años, debido a la depuración de datos la administración pública vasca general tuvo un gasto medioambiental por habitante muy inferior al de los otros dos conjuntos geográficos, sin embargo, a partir de 2017 el gasto por habitante resulta ser mucho superior, lo cual resulta más coherente al tratarse de una región mucho más amplia y de la que además las otras dos forman parte.

Sin embargo, esto no es lo que más llama nuestra atención, pues si aplicamos esta medida para los tres conjuntos geográficos vemos que el gasto medioambiental por habitante de la diputación es inferior al ejercido desde el municipio de Donostia, a excepción del último año que es levemente superior, lo que implica que realmente el gasto que está ejerciendo la diputación en materia medioambiental es realmente escueto, ya que las administraciones regulan aspectos distintos del medioambiente y no estamos comparando datos agregados.

Gráfico 4: Crédito medioambiental por habitante y región



Fuente: elaboración propia

Capítulo IV: Conclusiones

Una vez realizado nuestro estudio y obtenido todos los datos necesarios procederemos a establecer las conclusiones a las que hemos llegado. Con este trabajo hemos tratado de analizar la realidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, centrándonos específicamente en cómo es la gestión de los recursos públicos a la hora de combatir la crisis climática vivida en el último siglo. Hemos podido ver que, desde la administración vasca se ejerce un control exhaustivo y se da una clara predisposición, a la hora de adoptar medidas que respalden la reeducación y la cooperación ambiental, ya sea a través de políticas tan completas como lo es el PMA 2015-2020 o a través de la creación de sociedades públicas regionales encargadas de realizar estudios medioambientales constantemente, como es en el caso de la sociedad pública Ihobe.

En primer lugar, hemos podido ver que la regulación y control del medioambiente viene claramente impulsada por Europa. La constante creación de planes y estrategias que abogan por la cooperación entre la ciudadanía y los estados miembros para con el medioambiente fueron, son y serán una realidad sociopolítica europea. Sin embargo, esto no debe tomarse como una referencia absoluta.

Tras haber analizado en mayor profundidad el PMA 2015-2020 en el marco teórico del presente trabajo, hemos podido detectar ciertas similitudes con los planes de acción europeos que ya desde el 1972 se desarrollaban en Europa. Pese a que supone un avance que desde el País Vasco se abogue por una homogenización entre políticas europeas y nacionales, es importante prestar atención a los fallos cometidos desde Europa en esta misma materia, pues al igual que sucedía con los primeros planes medioambientales europeos, el PMA 2015-2020 presenta objetivos muy ambiciosos, genéricos y difícilmente medibles en el tiempo, lo cual representó una de las principales críticas de estos.

Pese a los claros esfuerzos de la administración por dirigir su política hacia una economía más sostenible y circular, vemos que la relación entre lo que en un principio se contempla y lo que finalmente se integra en las políticas presupuestarias es difícilmente apreciable. De esta forma, para que esto sea posible, el gasto o esfuerzo económico que se plantee ejecutar una administración deberá estar asociado a una justificación del programa de gasto del presupuesto para que los diferentes grupos de interés asociados al sistema de información público puedan contrastar la realidad de las políticas establecidas, es decir, la instauración de las políticas medioambientales debe poder ser contrastable. (Carranza, L., Chávez, J., & Valderrama, J., 2006).

Para nuestro caso en concreto, se han podido apreciar algunos cambios en las políticas presupuestarias tanto de la Comunidad autónoma como de la Diputación de Gipuzkoa como consecuencia de la incidencia del PMA 2015-2020. El problema de ello es que no existe una forma sencilla de consultar en que se está empleando realmente los fondos públicos en lo que a medioambiente se refiere, lo cual interfiere claramente con el objetivo de integración del propio PMA 2015-2020 y con la búsqueda de una reeducación y participación ciudadana.

Si pasamos a analizar la coherencia entre política y gasto presupuestado tendremos que centrarnos en el segundo de nuestros objetivos planteados y acudir a la importancia que ha ido tomando el gasto medioambiental conforme ha ido pasando el tiempo. De esta forma hemos visto como para el caso de la Comunidad Autónoma en general si se están tomando medidas para la mayor dotación de las partidas ambientales, pero no para los otros dos territorios estudiados. Además, pese a que el gasto medioambiental ha

aumentado para el conjunto de la comunidad, creemos que este sigue siendo insuficiente pues únicamente representa el 2% del gasto total, es decir, pese a existir una estrategia medioambiental a 5 años claramente planificada, la administración pública general ha previsto únicamente un incremento en el gasto medioambiental de un 1% en cinco años, lo cual dista bastante de ser coherente y mucho menos eficaz.

Por ello hemos podido ver que, efectivamente, hay cabida para el medioambiente en los presupuestos de la comunidad autónoma, tanto a nivel general como específico de cada territorio. Sin embargo, tras el análisis realizado, se aprecia que el espacio dedicado a esta misma materia es más bien escaso.

Es evidente que dentro del presupuesto público siempre existirán partidas mucho más numerosas como lo son las relacionadas con la salud, la seguridad, la educación... y esto jamás será susceptible a crítica, pese a ello, podría resultar interesante como rama de investigación futura realizar una comparativa entre la importancia que adquiere el gasto medioambiental con respecto a la importancia de otras partidas del presupuesto y conocer así que partidas son las que acumulan mayor crédito en la administración pública y contrastar si realmente requieren de tanto crédito.

Pese a lo anteriormente dicho, creo que es importante que desde el ejecutivo se promuevan estrategias de trasfondo ambiental que aboguen por el cambio social y dirijan los mercados hacia una economía más circular pues es un paso en la dirección acertada. Sin embargo, como hemos podido observar a través de la investigación realizada, aún queda un largo camino por recorrer el cual deberá comenzar facilitando el acceso a información para la población para así favorecer la cooperación entre la ciudadanía y el ejecutivo y asumir que nos encontramos ante una crisis climática.

Bibliografía

Acta Única Europea, DO L 169 de 29.6.1987, pp. 1-28. Eur-Lex.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>

Astarloa I. & Estrada G. (2016). Noticias de Gipuzkoa. La Diputación destina dos millones a los municipios de Pasaialdea.

<https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/sociedad/2016/11/30/diputacion-destina-millones-municipios-pasaialdea-4036699.html>

Carranza, L., Chávez, J., & Valderrama, J. (2006). La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales.

Comisión Europea (S. F.). Web oficial de la Comisión Europea. El proceso legislativo, aplicación de la legislación de la UE.

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_es

Comisión Europea (2021). La Unión Europea – Web oficial de la Comisión Europea. Que es y que hace. Dirección general de Comunicación.

<https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/es/#chapter13>

Comisión Europea (2021). Web oficial de la Comisión Europea Tipos de derecho de la Unión Europea. Dirección General de comunicación.

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_es

Comisión Europea-Comunicado de Prensa (2021). Programa LIFE: más de 290 millones de euros para proyectos en los ámbitos de la naturaleza, el medio ambiente y la acción por el clima.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6178

Constitución Española. BOE, n. 311, de 29 de diciembre de 1978

Decreto 77/2017, DECRETO 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. BOPV, n. 76, de 21 de abril de 2017.

Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (2022). Normativa sobre medioambiente.

<https://www.euskadi.eus/informacion/legislacion-sobre-medio-ambiente/web01-a2inguru/es/>

Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (2022).
Entidades de Colaboración Ambiental.

<https://www.euskadi.eus/informacion/entidades-de-colaboracion-ambiental/web01-a2ingut/es/>

Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Gipuzkoa. Presupuestos Generales de Gipuzkoa. (2015)

<http://www7.gipuzkoa.net/presupuestos/2015/Ppto2015/Inicio.pdf>

Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Gipuzkoa. Presupuestos Generales de Gipuzkoa. (2016)

http://www7.gipuzkoa.net/presupuestos/2016/Ppto2016/VersionWeb/conAcordeon/index_es.html

Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Gipuzkoa. Presupuestos Generales de Gipuzkoa. (2017)

<http://www7.gipuzkoa.net/presupuestos/2017/Ppto2017/pdfs/2/201%20Pto%20acumulado%20-%20G.pdf>

Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Gipuzkoa. Presupuestos Generales de Gipuzkoa. (2018)

<http://www7.gipuzkoa.net/presupuestos/2018/Ppto2018/pdfs/2/201G.pdf>

Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Gipuzkoa. Presupuestos Generales de Gipuzkoa. (2019)

<http://www7.gipuzkoa.net/presupuestos/2019/Ppto2019/pdfs/2/201G.pdf>

Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Gipuzkoa. Presupuestos Generales de Gipuzkoa. (2020)

<http://www7.gipuzkoa.net/presupuestos/2020/Ppto2020/pdfs/2/201G.pdf>

Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (2015)

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae/es_def/adjuntos/pdfs/2015A/6_AO_Laburpenak_AG_Resumenes.pdf

Departamento de Hacienda y Finanzas del gobierno Vasco. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (2016).

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae/es_def/adjuntos/pdfs/2016A/6_AO_Laburpenak_AG_Resumenes.pdf

Departamento de Hacienda y Finanzas del gobierno Vasco. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (2017).

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae/es_def/adjuntos/pdfs/2017A/7_AO_Laburpenak_AG_Resumenes.pdf

Departamento de Hacienda y Finanzas del gobierno Vasco. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (2018).

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae/es_def/adjuntos/pdfs/2018A/7_AO_Laburpenak_AG_Resumenes.pdf

Departamento de Hacienda y Finanzas del gobierno Vasco. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (2019).

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae/es_def/adjuntos/pdfs/2019P/05_AO-Laburpenak_AG-Resumenes.pdf

Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (2020).

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae/es_def/adjuntos/pdfs/2020A/7_AO_Laburpenak_AG_Resumenes.pdf

Diputación foral de Gipuzkoa. Udaglida Liquidaciones (S.F)

<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/HACI/HUGUdalgidaWEB/liquidacion/comparativa>

Directiva (UE) 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. DOUEL n. 103, de 25 de abril de 1979. DISPOSICIÓN DERROGADA

Directiva (CE) 90/313/CEE, del Consejo de las comunidades europeas, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. DOUE n.158, de 23 de junio de 1990.

EUSTAT. Población de la C.A. de Euskadi por ámbitos territoriales, grandes grupos de edad cumplida, sexo y periodo (S.F.).

Eur-Lex, (S. F.) Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128062#:~:text=E1%20objetivo%20del%20quin to%20programa,de%20fomentar%20el%20desarrollo%20sostenible.>

Fernández Rodríguez, T. R. (1981). El medio ambiente en la Constitución Española. Documentación Administrativa, (190).
<https://doi.org/10.24965/da.v0i190.4541>

García Herrera, M. A. (1985). El gobierno vasco. Revista de estudios políticos (Nueva Época), n. 46-47.

Gobierno Vasco. Informe de seguimiento Bienal de 2016 (2017).

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/pma/es_def/adjuntos/1_IVPMA_Seguimiento2016_v1_Memoria_170126.pdf

Gobierno Vasco. Informe de evaluación intermedia 2017 (2018).

https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/09_planest_xileg/es_plang_06/Programa-Marco-Ambiental.-Evaluacion-intermedia-2017-.pdf

Instituto Nacional de Estadística. Cuentas Medioambientales: Gasto en Protección Medioambiental (2020).

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736177048&menu=ultiDatos&idp=1254735976603

Lehendakaritza (2015). Acción exterior, transposición de directivas.

<https://www.euskadi.eus/transposicion-de-directivas-comunitarias/web01-s1leheki/es/#:~:text=DAE%2C%20C3%B3rgano%20de%20coordinaci%C3%B3n%20en%20el%20cumplimiento%20del%20derecho%20de%20la%20UE>

Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. BOE n. 107, de 5 de mayo de 1975. DISPOSICIÓN DEROGADA.

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. BOPV, n. 182, de 10 de diciembre de 1983.

Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección general del Medio Ambiente. BOPV, n. 59, de 10 de marzo de 1989.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE n. 284, de 27 de noviembre de 2003.

Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. BOE n. 81, de 4 de abril de 2007. DISPOSICIÓN DEROGADA.

Ley 5/2014, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2015. BOE, n. 26, de 30 de enero de 2015.

Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco n. 262 de 31 de diciembre de 2021 y BOE n. 18 de 21 de enero de 2022.

Ministerio de Política Territorial (S. F.). Reales Decretos de traspaso de la política autonómica del País Vasco.

https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/traspasos/reales_dec_traspasos/rd_pais_vasco.html

Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (2019). Historia de la Red de Parques Nacionales.

<https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/historia.aspx>

Naciones Unidas (S. F.) Conferencias, Medioambiente y Desarrollo Sostenible.

<https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

Naciones Unidas (2012). Historia de la declaración de Estocolmo. Biblioteca Audiovisual de derecho internacional.

https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_ph_s.pdf

Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública. BOE n. 102 de 28 de abril de 2010.

Parlamento Europeo (2021). Las fuentes y el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, Fichas temáticas sobre la Unión Europea.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/6/las-fuentes-y-el-ambito-de-aplicacion-del-derecho-de-la-union-europea>

Programa Marco Ambiental (2002). Gobierno Vasco

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/eavds20022006/es_def/adjuntos/PMA2006.pdf

Programa Marco Ambiental (2007). Gobierno Vasco

https://www.ehu.eus/documents/2201416/2352140/II_programa_marco_ambiental_cap_v.pdf

Programa Marco Ambiental (2011). Gobierno Vasco

https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/plan_20/es_plan_20/adjuntos/III_PMA_120711.pdf

Programa Marco Ambiental (2015). Gobierno Vasco

Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. DOUE, L-2020-80947, de 22 de junio de 2020.

Sánchez Muñoz, M. J. (S. F) Treinta Años de Actuación en Materia Medioambiental en la Unión Europea.

<http://ccoo.upv.es/files/Medio-Ambiente/2006/Politica-de-Medio-ambiente-en-Europa-en-30-anos.pdf>

Sociedad Pública Ihobe. Noticias. (2019)

<https://www.ihobe.eus/actualidad/medio-ambiente-apoyara-proyectos-innovadores-ecodisenio-y-economia-circular-en-industria-vasca-con-cerca-un-millon-euros-2>

Unión Europea (2021). Instituciones, leyes y presupuesto.

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/spending_es