

## Hacia una Administración Pública moderna. Experiencia de la Administración ambiental vasca

Arantza Leturiondo Aranzamendi

Ayuntamiento de Galdakao  
[aleturiondo@galdakao.net](mailto:aleturiondo@galdakao.net)

Juan Ignacio Escala Urdapilleta

Consultor Ambiental  
[juignacioe@gmail.com](mailto:juignacioe@gmail.com)

Francisco Olarreaga Tellechea

Iberdrola en el País Vasco  
[folarreaga@iberdrola.es](mailto:folarreaga@iberdrola.es)

Alba Cañadas

Gobierno Vasco  
[alba@desarrollasostenible.com](mailto:alba@desarrollasostenible.com)

Recibido: 12 de diciembre de 2013  
Aceptado: 20 de diciembre de 2013

### Resumen

*A lo largo de la novena legislatura del Gobierno Vasco se puso en marcha un nuevo modelo de gestión de la administración ambiental. Un modelo basado en la corresponsabilidad público – privada, la reducción de cargas administrativas, el refuerzo del control posterior, la mejora de la comunicación y la transparencia.*

*Se tramitaron más de dieciséis normas que perseguían objetivos ambientales, pero también otros objetivos estratégicos. Se desarrolló un moderno sistema de información y gestión y se establecieron las entidades de colaboración ambiental.*

*Estas medidas han sentado las bases para una administración ambiental moderna y eficiente, introduciendo una mayor racionalidad y eficiencia en la intervención administrativa (lo que se traduce en ahorro de costes y mayor productividad) y proporcionando seguridad jurídica a las actividades económicas (lo que redundará en su competitividad) y un mejor servicio al conjunto de la ciudadanía vasca.*

### Palabras clave

*Modernización (o reforma) de la Administración; Administración Ambiental [vasca]; Gestión pública; Gestión ambiental; Regulación inteligente; Entidades de colaboración ambiental; Sistema de información y gestión del medio ambiente; Reducción de cargas [Simplificación] administrativas.*

## Towards a Public Modern Administration. Experience of the Environmental Basque Administration

### Abstract

*During the 9th legislature period of the Basque Government, the environmental department launched, a new model based in public - private co-responsibility, in reducing administrative burdens; in reinforcing the operational control, and in improving dialogue and transparency.*

*Sixteen acts were approved aimed at achieving environmental and other strategic objectives, new and modern information and management system was implemented and the environmental collaboration entities were introduced.*

*These actions set the basis for a modern and efficient management of the environmental administration, introducing rationality and efficiency in the environmental administrative process (entailing cost savings and increased productivity) and provides legal certainty for economic activities (which implies more competitiveness) and better service for all Basque citizens.*

### Key words

*Modernization (or reform) of Public Administration; [Basque] Environmental Administration; Public governance; Environmental management; Smart regulation; Environmental Collaboration Entities; Environmental information and management system; Reduction of administrative burdens*

**SUMARIO****1. Introducción****2. Situación de partida****3. Hacia un modelo de administración ambiental innovador, eficiente, accesible y transparente**

- La corresponsabilidad público-privada, basada en la confianza
- La reducción de cargas administrativas previas
- El uso de las TICs. Sistema de información, control interno, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas
- La regulación inteligente
- La integración en otras políticas
- El diálogo y la integración de los intereses de otras administraciones y de los agentes económicos y sociales

**4. Medidas adoptadas (2009-2012)**

- Desarrollo normativo
- Medidas organizativas y de gestión

**5. Resultados (ejemplos prácticos)**

- Servicios de Aire y Ruido
- Red de calidad del Aire
- Sistema de información y de gestión de la información

**6. Conclusiones****INTRODUCCIÓN**

La situación de la gestión administrativa en los servicios de la Viceconsejería de Medio Ambiente en el arranque de la novena legislatura del Gobierno Vasco (comienzos de 2009) obligó a diseñar un plan para introducir una serie de cambios profundos que permitieran resolver el bloqueo existente en la concesión de autorizaciones para el ejercicio de actividades económicas en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Este plan no se limitó a incorporar medidas coyunturales para hacer frente al principal problema a corto plazo, esto es, la paralización de expedientes y la demora en su resolución, sino que también estableció las bases de un nuevo modelo de relación de la administración ambiental con las empresas, con la ciudadanía y con otras administraciones.

Un nuevo modelo que incorporara los principales elementos de lo que se entiende que debe ser una administración innovadora, moderna y eficiente. Un modelo que, lejos de suponer una suma deslavazada de medidas, participaba de un espíritu, un enfoque y una filosofía compartida por el equipo responsable de su puesta en marcha.

Un cambio hacia un modelo de gestión más innovador. Un cambio que supone una contribución (un granito de arena) para que la administración pública proporcione un mejor servicio y un mayor nivel de bienestar a la ciudadanía y contribuya a hacer más competitivas y sostenibles a nuestras empresas, todo ello con un menor coste para la sociedad. Los principios de este nuevo modelo orientaron las actuaciones a lo largo de la legislatura.

Este documento resume el diagnóstico de partida, los elementos principales del modelo para “modernizar” la administración ambiental vasca y las principales acciones llevadas a cabo a lo largo de la novena legislatura para ponerlo en marcha, acciones en las que se involucró todo el personal. El planteamiento que sostenemos es que en el periodo analizado se produce un profundo cambio que sienta las bases para una administración ambiental vasca, moderna, eficiente y transparente.

La exposición que sigue no tiene ninguna pretensión académica. Trata de presentar y describir el enfoque conceptual estratégico y la gestión realizada, evitando cualquier atisbo de posicionamiento político. Se ha estructurado a modo de relato –más o menos coherente– de una de las principales líneas de trabajo en materia de medio ambiente<sup>1</sup> a lo largo de la legislatura. Una línea estratégica detrás de la cual hay muchísimas horas de dedicación de todo un equipo de trabajo al servicio del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Un trabajo que creemos que merece la pena dar a conocer.

<sup>1</sup> Aunque consideramos importante retomar el debate sobre una completa reforma de la Administración Pública Vasca (en el sentido que se presenta en “Estrategias de reforma en la administración pública: el caso de la CORAME en el País Vasco”, *Ekonomiaz* nº 80 -2º cuatrimestre, 2012, <http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/>), el relato que sigue tiene pretensiones mucho más modestas, al limitarse al ámbito concreto de una viceconsejería (y dentro de ésta, fundamentalmente, al de los servicios relacionados con el otorgamiento de autorizaciones ambientales).

## SITUACIÓN DE PARTIDA

En el año 2009, con el inicio de la nueva legislatura, la Viceconsejería de Medio Ambiente se encontró con una situación en la que gran parte de los servicios que debían habilitar el ejercicio de las actividades económicas del País Vasco tenían una carga de trabajo que no podían asimilar, por lo que existían numerosos procedimientos en los que se habían superado con creces los plazos de resolución legalmente establecidos y las actuaciones administrativas se demoraban más allá de lo razonable.

La progresiva atribución de funciones a la administración ambiental vasca, a través de normativa europea y estatal, no había ido acompañada de dotación de medios. En ocasiones, además, esa nueva producción normativa no había sido acompañada de la adaptación de la normativa vasca, lo que generaba inseguridad jurídica.

La escasez de medios había impedido el desarrollo de algunas competencias administrativas propias (era el caso de las competencias en materia de responsabilidad ambiental y etiquetas ecológicas). Y otras se ejercían a través de asistencias externas (así, las autorizaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera y las autorizaciones ambientales integradas) o de la sociedad pública de gestión ambiental Ithobe (registro de entidades acogidas al sistema europeo de auditoría y sistema de gestión ambiental –EMAS y acreditación de entidades para investigaciones de calidad del suelo).

Entre el personal técnico prevalecía una concepción de la labor administrativa basada en un exhaustivo control previo, lo que no ayudaba precisamente a resolver con celeridad.

No había instrucciones técnicas o guías que permitieran conocer a las personas promotoras (públicas o privadas) y a la ciudadanía los criterios de interpretación de la normativa.

El uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación era escaso, lo que dificultaba el control interno, la accesibilidad y la transparencia.

Existía una visión “compartimentada” del medio ambiente entre los servicios y entre éstos y los servicios de otros departamentos y de otras administraciones. En consecuencia, el medio ambiente se desligaba de cualquier otro objetivo estratégico.

El diálogo con los agentes económicos y sociales era escaso, dando lugar a una práctica cada vez más extendida de impugnación de las resoluciones administrativas (“judicialización”).

Como consecuencia, existía inseguridad jurídica para los titulares de actividades económicas, tanto públicos como privados. Se abrían procedimientos de queja por parte de instancias comunitarias, por no haberse ejecutado en plazo determinados trámites. Y, en definitiva, se estaba proyectando una mala imagen de los servicios ambientales del Gobierno Vasco y el personal que desarrollaba su trabajo con estas dificultades se encontraba en muchos casos desmotivado. Todo esto suponía un riesgo real de pérdida de oportunidades de negocio y de inversiones y tenía un alto coste para la sociedad.

## HACIA UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL INNOVADORA, EFICIENTE, ACCESIBLE Y TRANSPARENTE

Partiendo del diagnóstico realizado se puso en marcha un plan para modernizar la administración ambiental, con un doble objetivo: por una parte, dar curso al ingente número de procedimientos que se habían ido acumulando y por la otra, establecer las bases para un modelo de administración de los recursos innovador, eficiente, accesible y transparente. Este modelo se basaba en los elementos principales que se detallan a continuación.

### La corresponsabilidad público–privada, basada en la confianza

Durante muchos años la administración ambiental vasca había ejercido una tutela administrativa previa exhaustiva (que tenía su base en una cierta desconfianza en la actuación de las personas públicas y privadas). A medida que fue creciendo el número de expedientes –como consecuencia de los nuevos requerimientos ambientales– este intenso control provocó el colapso de algunos servicios.

Además, esta actividad consumía la práctica totalidad de los recursos existentes, reduciendo al mínimo la capacidad de control posterior de las actividades (su inspección). Así, a partir del otorgamiento de la autorización el cumplimiento o no de la normativa dependía de la voluntad de las personas promotoras, lo que acabó generando una cierta relajación.

Para resolver este problema se recurría periódicamente a la petición de incremento del personal técnico de los servicios, lo que era sistemáticamente rechazado por los responsables de analizar dicha petición.

Este planteamiento –en el que toda solución se fiaba a la pretensión de incrementar la plantilla– desconocía otras experiencias exitosas que se habían adoptado en otras áreas de la gestión administrativa. En el ámbito industrial, por ejemplo, se había venido habilitando a entidades privadas para el ejercicio de determinadas funciones administrativas, para lo que se habían ido regulando las condiciones en las que se debían ejercer tales funciones.

Estas experiencias –que otras comunidades autónomas ya habían ido trasladando al campo del medio ambiente– permitían rebajar la dedicación de recursos públicos propios.

Las entidades de colaboración ambiental (como entidades privadas que colaboran con la administración pública en la verificación, inspección y/o control de las actividades sometidas a la normativa ambiental) estaban llamadas a desempeñar un papel para resolver en parte el problema de la falta de adecuación de los recursos humanos propios a la carga de trabajo existente.

La introducción de estas entidades contribuiría, además, a alterar las relaciones administrativas entre administración y agente promotor, trasladando una mayor responsabilidad a éste, introduciendo criterios de corresponsabilidad y de concertación público-privada en la gestión de los procedimientos ambientales.

Para ello, estas entidades debían promover la responsabilidad compartida en el marco del procedimiento administrativo. La reflexión del equipo era que del mismo modo que en otros ámbitos legales (societario, tributario, laboral, seguridad social, etc.) se supone (inicialmente) que la persona promotora es responsable, lo mismo se debe presuponer en el ámbito ambiental.

Así, la presunción de que las personas actúan responsablemente permitiría dar valor administrativo a su palabra (declaración jurada), lo que, conjuntamente con la verificación de una entidad de colaboración ambiental, podría resultar suficiente para habilitar el ejercicio de actividades de incidencia ambiental menor.

Asimismo, la actuación de estas entidades permitiría la coexistencia de una intervención puramente administrativa (control público directo para las actividades con mayor impacto potencial o en las que la intervención pública aporta mayor valor) con otra intervención mixta (en parte pública –la mínima necesaria– y en parte con el apoyo de las entidades de colaboración ambiental).

Estas entidades serían, con carácter general, contratadas (y pagadas) por la persona promotora (pero a su vez sometida a las guías interpretativas elaboradas por el órgano ambiental del Gobierno Vasco y a su control periódico). Esto –junto con la generalización de las tasas por prestación de servicios ambientales– facilitaría la progresiva repercusión del coste administrativo a las personas demandantes de la intervención administrativa (de modo que la ciudadanía no soportara todo el coste de la administración ambiental –como venía sucediendo–).

Este cambio hacia una mayor corresponsabilidad debería, además, favorecer la evolución del mercado de la consultoría ambiental hacia un modelo de mayor proximidad a las empresas (en lugar del modelo existente, de fuerte dependencia de la administración pública), en línea con lo que sucede en otros países de nuestro entorno.

La transición hacia un modelo de cesión de protagonismo a favor de las entidades de colaboración ambiental requería una delegación de responsabilidad en estos agentes del sector privado (junto con un sistema de control y evaluación de su capacidad técnica y de su actuación por parte de la administración), un importante esfuerzo de diálogo con el sector que representa a estas entidades, un enorme cambio cultural en el conjunto de personas que forman parte del sector público y privado (que debería promoverse a través de un programa de formación) y el desarrollo y publicación de unas instrucciones técnicas que dieran seguridad jurídica sobre las exigencias administrativas a tener en cuenta.

### **La reducción de cargas administrativas previas**

La minuciosa intervención administrativa previa mencionada se materializaba en el desarrollo de procedimientos con numerosos trámites que reservaban diversas intervenciones a la administración ambiental. En ocasiones, el control se centraba en aspectos formales. Y la falta de actividad administrativa se entendía prácticamente siempre (o casi siempre) como denegatoria de la solicitud del promotor (silencio negativo).

Frente a todo ello la nueva regulación y las buenas prácticas abogaban por un enfoque orientado a facilitar el ejercicio de actividades económicas, a suprimir trabas, a agilizar trámites y a reforzar controles posteriores.

En cuanto a la regulación, la nueva normativa sobre liberalización de servicios<sup>2</sup> defendía un enfoque y unos principios que garantizaran el libre acceso a las actividades de servicios, simplificando los procedimientos.

De acuerdo con esta normativa, como regla general, los regímenes de autorización se consideraban una restricción para la libertad de establecimiento, por lo que debían suprimirse cuando fuera suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador del servicio (lo que permitiría la puesta en marcha de determinadas actividades económicas con menor potencial de afección al medio ambiente sin necesidad de disponer de una autorización o licencia previa). Esta generalización no implicaba la desaparición del régimen de autorización, que quedaría constreñido a aquellas situaciones de mayor riesgo potencial de afección al medio ambiente (actividades tradicionalmente sometidas a autorización ambiental integrada o a evaluación de impacto ambiental, etc.).

Esto exigía la revisión de la normativa ambiental y de los procedimientos, con objeto de: suprimir autorizaciones innecesarias, eliminar trámites superfluos (y otorgar menor importancia a los aspectos formales), dar al silencio sentido positivo, con carácter general y lograr un mayor equilibrio entre el control previo y el posterior.

Con ello la actuación de los servicios de la viceconsejería se centraría en los procedimientos administrativos en los que su intervención tiene un mayor valor añadido (evitando la pérdida de valor en revisiones formales – como se había venido haciendo–), avanzando también hacia un mayor control e inspección de las actividades a lo largo de toda su vida. Esta última pretensión exigía reforzar la inspección (control posterior). Así, la inspección debía desempeñar un papel disuasor de posibles tentaciones defraudatorias (reforzando su capacidad para hacer recaer todo el peso de la ley sobre los infractores).

### **El uso de las TICs. Sistema de información, control interno, accesibilidad y transparencia y rendición de cuentas**

La toma de decisiones en cualquier ámbito –y por descontado en el ambiental– exige disponer de información; una información armonizada, estandarizada, actualizada y fiable y, por tanto, de calidad. Y el modelo administrativo vigente hasta 2010 en nuestra Comunidad Autónoma para la gestión ambiental no proporcionaba esta información.

La razón de esta carencia era el escasísimo uso de los sistemas de información y la falta de interoperabilidad entre los existentes (la información almacenada en diferentes sistemas no se podía interrelacionar).

No existía un sistema de control interno (la única herramienta para ello era un sistema de seguimiento del presupuesto que permitía cierto desglose de su evolución por programas ambientales tipo –pero que estaba orientada a servir, únicamente, a las necesidades de los servicios de control presupuestario–, pero no existía ningún sistema que permitiera hacer un seguimiento no económico de las políticas).

La página web del departamento incluía una extensa información sobre el medio ambiente en el País Vasco, pero con escasa información sobre la gestión. En cuanto a la accesibilidad para la realización de trámites, todos se realizaban en papel, no existiendo la posibilidad de utilizar medios electrónicos.

La rendición de cuentas se realizaba, al menos teóricamente, una vez al año, por medio de la publicación de un documento –denominado perfil ambiental– que en la práctica se limitaba a la valoración de la evolución del medio ambiente en nuestro territorio y sólo muy parcialmente rendía cuenta de las actuaciones.

De acuerdo con nuestro enfoque, la administración y gestión eficaz de una organización (pública o privada) requería de un sistema de control interno, un sistema de seguimiento de su comportamiento y de los efectos de sus decisiones sobre indicadores clave. En esencia –y simplificando– un conjunto de indicadores estratégicos de seguimiento (cuadro de mando) y otros indicadores operativos que permitieran un seguimiento de las repercusiones de su política sobre el medio ambiente y sobre otros objetivos estratégicos económicos y sociales (que proporcionaran información periódica para la toma de decisiones a lo largo del tiempo). Este sistema facilitaría el trabajo de rendición de cuentas y mejoraría la transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información ambiental.

<sup>2</sup> Directiva 2006/123, relativa a la prestación de servicio en el mercado interior (Directiva Bolkenstein: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:es:PDF>), la ley que la traspone, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios –<http://www.boe.es/boe/dias/2009/11/24/pdfs/BOE-A-2009-18731.pdf>– y demás leyes y reglamentos de desarrollo que adaptan la normativa existente a esta nueva filosofía de gestión. Este nuevo instrumento jurídico permite establecer un nuevo modelo de organización y de control por la administración ambiental que supone una de las claves para la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos. Y en concreto, en relación con el sector medioambiental, tanto las Leyes 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, [www.boe.es/boe/dias/2009/12/23/pdfs/BOE-A-2009-20725.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/23/pdfs/BOE-A-2009-20725.pdf); como el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a las citadas leyes, [www.boe.es/boe/dias/2010/03/27/pdfs/BOE-A-2010-5037.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2010/03/27/pdfs/BOE-A-2010-5037.pdf), han matizado cómo se traslada el régimen general de la Ley 17/2009.

El uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación era clave para dar una respuesta adecuada a las necesidades de control interno, información, accesibilidad y rendición de cuentas. Además ayudaría a agilizar trámites y a introducir criterios de racionalidad y eficacia en el intercambio de información en materia ambiental, no sólo con las empresas y la ciudadanía, sino también con otras administraciones públicas.

Como se recoge en el apartado 3, la introducción de estas tecnologías y el desarrollo de un sistema de información fue uno de los elementos clave del plan de modernización de la administración ambiental en el periodo 2009 a 2012.

### La regulación inteligente

Ya nos hemos referido a la situación de desfase y de inseguridad jurídica de la normativa ambiental vasca y hemos puesto el acento en la inexistencia de guías interpretativas, lo que daba lugar a divergencias en función de la entidad actuante –administración ambiental, otras administraciones, entidades de colaboración ambiental, consultoras o empresas–. Además, lo habitual era que el diseño de la normativa estuviera orientado a dar respuesta sólo a los retos ambientales.

El concepto de regulación inteligente (Smart Regulation)<sup>3</sup> proporcionaba un enfoque para la nueva regulación ambiental que era necesario introducir –y así se hizo en el periodo 2009-2012–. Este enfoque debía propiciar el desarrollo de marcos estables y comprensibles que proporcionaran seguridad jurídica, garantizaran la coherencia del marco ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco con los de la Unión Europea y del Estado y de aquel con el resto de objetivos políticos.

La existencia de marcos reguladores claros y estables es fundamental para el desarrollo de la actividad económica. La competitividad de la empresa está condicionada por la legislación ambiental (entre otros factores). Así, de acuerdo con el Ecobarómetro Industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2011, el 20% de las empresas –el porcentaje más elevado– considera que la legislación ambiental es la cuestión ambiental que más incide en la competitividad de su empresa.

Por otra parte, el reto no es legislar para cumplir sólo el objetivo ambiental, sino para cumplir al mismo tiempo otros objetivos estratégicos; legislar para alcanzar los objetivos de crecimiento inteligente (generador de empleo), sostenible e integrador.

### La integración en otras políticas

El carácter transversal del medio ambiente exige la integración de los objetivos ambientales con los del resto de departamentos y con los de otras administraciones competentes en materias como energía, transportes, vivienda, ordenación del territorio, aguas, etc. Esta aproximación debía marcar la participación de la viceconsejería en otras planificaciones sectoriales.

### El diálogo y la integración de los intereses de otras administraciones y de los agentes económicos y sociales

Además, desde la convicción de que la mejora del medio ambiente es una cuestión que afecta e involucra a toda la sociedad, se entendió que la actuación de la viceconsejería debía contribuir a corresponsabilizar a otros agentes y a la ciudadanía en la solución de los retos ambientales.

El modelo descrito conlleva claros beneficios, como la reducción del gasto público, el ahorro en tiempo, en desplazamientos y el cambio de soporte de la información, el uso más eficiente de los recursos; la certidumbre y el aumento de la seguridad jurídica, la transparencia; el aumento de confianza en la gestión pública, una contribución más equitativa de quienes demandan los servicios y una mayor motivación del personal.

En definitiva, redundaba en un ahorro de costes para la administración, para las empresas y para la sociedad y en una mejora del servicio prestado.

Veamos a continuación cuales fueron las medidas que se adoptaron para evolucionar hacia el modelo que se ha descrito en este apartado.

### MEDIDAS ADOPTADAS (2009–2012)

En el plano estratégico, la modernización de la administración ambiental en este periodo se enmarca en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, EcoEuskadi 2020<sup>4</sup> y el III Programa Marco Ambiental 2011-2014<sup>5</sup>. Y en un marco

3 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Normativa inteligente en la Unión Europea, COM (2010) 543 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:ES:PDF>.

4 <http://www.ecoeuskadi2020.net/pdf/es/EcoEuskadi-Estrategia.pdf>.

5 <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-pma/es/>.

más general, en el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2011-2013<sup>6</sup>, cuyo objetivo fundamental es construir una administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros, en colaboración con su entorno y con la participación activa de la ciudadanía, contando con las personas como protagonistas del cambio, y todo ello basado en los nuevos valores de gobernanza: apertura, orientación a resultados, transparencia e innovación.

Uno de los objetivos de EcoEuskadi 2020 era, precisamente, desplegar una Administración Pública innovadora, eficiente, accesible y transparente a la ciudadanía.

Y entre las líneas de trabajo recogidas en el III Programa Marco Ambiental se encontraban el cambio de modelo de relación de administración-administrado (reduciendo controles previos, corresponsabilizando a los diferentes agentes y poniendo la inspección al servicio de los mismos), la colaboración y el impulso de la integración de la variable ambiental en las planificaciones sectoriales, la elaboración de normativa ambiental que mejorase la legislación vigente o la potenciación de los procesos de contraste interdepartamental e interinstitucional, así como el carácter participativo en la elaboración y reforma de la normativa ambiental.

A continuación se describen las principales medidas para la modernización de la administración ambiental, adoptadas durante los tres años y medio de la novena legislatura vasca, con la implicación directa del personal técnico de los servicios.

### Desarrollo normativo

El desarrollo normativo para la modernización de la administración ambiental vasca ha sido, sin duda, una de las líneas de trabajo que han requerido mayor esfuerzo, junto con el diseño y puesta en marcha del sistema de información (que facilita el intercambio de información y la teletramitación) y la introducción de las entidades de colaboración ambiental –ECAs–.

Interesa destacar que no se trataba sólo de una suma de iniciativas para adecuar la normativa existente. Se partía de una iniciativa coherente e integral (con un espíritu, una filosofía y un enfoque común compartido por todo el equipo) con el objetivo de promover con celeridad un cambio hacia un modelo de administración ambiental innovador, eficiente, accesible y transparente.

Todo este proceso se hizo promoviendo una amplia participación social y así en la mayor parte de las normas se articularon plazos y medios de información pública adicionales a los previstos legalmente y sesiones de trabajo con las instituciones y con los sectores directamente interesados. En todos los casos se utilizaron los medios electrónicos para difundir los textos y para dar a conocer las alegaciones presentadas e incorporadas y las que no lo fueron con sus motivos.

La presentación que se realiza a continuación trata de destacar la principal contribución de cada norma al plan de modernización de la administración ambiental, no interesando en este análisis proporcionar una explicación completa del objeto y finalidad de cada una.

La primera norma a la que nos referimos, por su relevancia en la transición hacia un modelo con menos cargas administrativas, por la generalidad en su aplicación (en el sentido de que se aplica en diferentes sectores, entre ellos el de la gestión del medio ambiente), por su carácter normativo (se trata de una ley del Parlamento Vasco) y por tratarse de una de las primeras normas en la que empezó a trabajar la viceconsejería –que serviría, además, de inspiración para otras posteriores– es la Ley de adaptación a la Directiva de Servicios.

**Ley 7/2012, del Parlamento Vasco, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (BOPV de 30 de Abril de 2012<sup>7</sup>)**

Esta ley modificaba diversas leyes para adaptarlas a la Directiva 2006/123/CE. Entre ellas se encontraba la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, en lo que se refería al régimen de actividades clasificadas.

El régimen de intervención administrativa que establece la Ley 7/2012 varía en función de la incidencia potencial de las actividades sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas, de forma que aquellas que tienen una incidencia potencial menor quedan sometidas a un régimen de comunicación (las que se identifican en el apartado B del Anexo II), y el resto se someten a un régimen de autorización (las señaladas en el apartado A del Anexo II), es decir, deben obtener licencia de actividad.

6 [https://euskadi.net/r47-contbpip/es/contenidos/informacion/bp\\_pip\\_hasiera/es\\_100707/adjuntos/PIP\\_Plan-de-Innovacion-Publica.pdf](https://euskadi.net/r47-contbpip/es/contenidos/informacion/bp_pip_hasiera/es_100707/adjuntos/PIP_Plan-de-Innovacion-Publica.pdf).

7 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/04/1201929a.pdf>.

Asimismo, en el procedimiento relativo a la licencia de actividad clasificada, se elimina la licencia de apertura y la visita de inspección previa para el inicio de la actividad, sustituyéndose por una comunicación acompañada de un certificado técnico que acredite que las instalaciones se ajustan al proyecto presentado y a la licencia concedida.

La modificación de la Ley de Tasas de la Comunidad Autónoma supuso otro hito, ya que inició el camino para lograr un reparto más equitativo de los costes de la gestión administrativa de la administración ambiental.

**Ley 5/2011, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 28 de Diciembre de 2011<sup>8</sup>)**

Esta ley introduce por primera vez en la Comunidad Autónoma del País Vasco una tasa de carácter ambiental. Concretamente, la tasa por el servicio asociado al régimen de concesión de etiquetas ecológicas.

La incorporación de esta tasa fue el primer paso para la incorporación generalizada de tasas por la prestación de los servicios ambientales en próximas revisiones de la Ley de Tasas.

Con ello se desarrollaba otro de los elementos de la corresponsabilidad, como es la progresiva traslación del coste de la actividad administrativa a quienes demandan el servicio. Logrando un reparto de esfuerzos más equilibrado entre la ciudadanía y las empresas y demás promotoras públicas –que son quienes demandan en mayor medida la intervención de la administración pública– en línea con la práctica de otras comunidades autónomas, de la Administración General del Estado y de la Unión Europea.

La primera experiencia de aplicación amplia de los elementos fundamentales del nuevo modelo descrito en el apartado anterior en un servicio de la viceconsejería se produjo con ocasión de la elaboración de la normativa autonómica que reguló el régimen aplicable a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (en este sentido, una norma piloto).

**Decreto 278/2011, de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera (BOPV de 23 de enero de 2012<sup>9</sup>)**

Este decreto reduce trámites y simplifica intervenciones administrativas para el control previo de estas actividades, reforzando el control posterior –inspección y vigilancia– y manteniendo un elevado nivel de exigencia ambiental para las instalaciones.

Establece un régimen de comunicación para las actividades potencialmente más inocuas, haciendo efectiva la corresponsabilidad y manteniendo el régimen de autorización para las demás actividades. Introduce la figura de las entidades de colaboración ambiental. Establece el marco para el desarrollo de instrucciones técnicas que proporcionen certidumbre y seguridad jurídica a las relaciones entre la administración, las personas promotoras y las entidades de colaboración ambiental. E incorpora la teletramitación.

En desarrollo de este decreto, se adoptó la orden a la que se hace referencia a continuación.

**Orden de 11 de julio de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca (BOPV de 14 de septiembre de 2012<sup>10</sup>)**

Mediante esta orden se publicaron instrucciones técnicas que facilitaban la comprensión del Decreto 278/2011. Entre otros aspectos, regulaban los requisitos que han de cumplir las instalaciones, los controles externos, las emisiones contaminantes por entidades de colaboración ambiental, el control de sus emisiones difusas de partículas, la altura de las chimeneas, los sistemas de medición de emisiones en continuo; así como, el contenido mínimo del informe que han de emitir las entidades de colaboración ambiental.

Los dos decretos que se presentan a continuación constituyen el núcleo del nuevo modelo expuesto en el apartado anterior.

**Decreto 212/2012, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el registro de entidades de colaboración ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 21 de noviembre de 2012<sup>11</sup>)**

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, habilitaba a las administraciones públicas para otorgar determinadas facultades de vigilancia y control a las entidades de colaboración ambiental. Al amparo de esta disposición, el Decreto 212/2012 introduce estas entidades en la Comunidad Autónoma del País Vasco desde el 1 de Enero de 2013.

8 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2011/12/1106267a.pdf>.

9 <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/01/1200334a.pdf>.

10 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/09/1204136a.pdf>.

11 <https://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/11/1205126a.pdf>.



Este decreto establece, también, los procedimientos ambientales en los que podían intervenir las entidades de colaboración ambiental, el tipo de funciones que podían desarrollar (en el ámbito de la verificación, validación y control de actividades) y los requisitos para poder actuar en condiciones de fiabilidad.

Regula un nuevo registro administrativo de entidades de colaboración ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se inscribirán -a efectos de su publicidad- los datos de la entidad, el alcance de su actuación y sus características organizativas y técnicas.

Este decreto resulta de capital importancia en la estrategia de modernización de la administración ambiental vasca, ya que la habilitación a estas entidades privadas para intervenir en algunos procedimientos administrativos permitirá una mejor dedicación de los recursos disponibles y prevenir el colapso en los servicios, así como una progresiva traslación de los recursos internos hacia el control posterior (inspección). Además, traslada parte de los costes a las persona promotoras (que son quienes contratan a las entidades de colaboración ambiental).

Finalmente, el Decreto 212/2012 también derogó el Decreto 259/1998, de 29 de septiembre, que regulaba la gestión del aceite usado en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que reforzaba otro de los aspectos del modelo: no se trata de regular por regular, sino de establecer los criterios necesarios para garantizar la protección del medio ambiente y proporcionar seguridad a las actividades económicas. Y en la medida de lo posible, reducir y simplificar la regulación preexistente. La derogación del decreto de aceites usados liberalizaba un área que ya no era estratégica ambientalmente, eliminando controles innecesarios, favoreciendo la competitividad y la apertura al mercado.

**Decreto 183/2012, de 25 de septiembre, por el que se regula la utilización de los servicios electrónicos en los procedimientos administrativos medioambientales, así como la creación y regulación del registro de actividades con incidencia medioambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 3 de octubre de 2012<sup>12</sup>)**

De acuerdo con este decreto, desde el día 1 de enero de 2013, la tramitación de los distintos procedimientos administrativos del área de medio ambiente cuya competencia corresponde al Gobierno Vasco se hará exclusivamente por medios telemáticos.

Para llevar a cabo la teletramitación en los procedimientos ambientales se diseñó e implantó una herramienta informática, que tuvo en cuenta las diversas iniciativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la Administración General del Estado y de la Unión Europea, para garantizar su interoperabilidad y los requisitos de seguridad.

Esta herramienta es el instrumento de gestión telemática que la Administración Vasca puso a disposición de las entidades de colaboración ambiental y de la ciudadanía, para posibilitar la tramitación electrónica en los procedimientos administrativos ambientales.

Cubre la totalidad de transacciones de información (tanto desde las entidades privadas y de la ciudadanía hacia la administración pública, como desde la propia administración pública hacia dichas entidades y hacia otras administraciones -locales, estatales y comunitarias-). Para acceder a este sistema las personas (físicas y jurídicas) deben previamente identificarse y obtener autorización.

Por otra parte, el decreto unifica los instrumentos tanto de solicitud como de transmisión periódica de información en unos documentos únicos, facilitando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la profusa normativa ambiental.

Este decreto resultaba clave para reducir cargas administrativas, para establecer un sistema de control interno, para facilitar la accesibilidad de la ciudadanía y de las personas promotoras a los procedimientos ambientales y para mejorar la información, la transparencia y la rendición de cuentas de la viceconsejería ante la sociedad. Todo ello traducido en ahorro económico.

El decreto que sigue también incorporó gran parte de los elementos del nuevo modelo.

**Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas (BOPV de 19 de noviembre de 2012<sup>13</sup>)**

La normativa de la comunidad autónoma sobre evaluación ambiental estratégica<sup>14</sup> se había visto superada –y en algunos aspectos enmendada– por la normativa estatal y autonómica posterior.

12 <https://www.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/10/1204374a.pdf>.

13 <https://www.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/11/1205082a.pdf>.

14 Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/1998/03/9801344a.pdf>, y Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2003/09/0304936a.pdf>.

Este nuevo decreto vino a proporcionar seguridad jurídica tanto a las personas promotoras de planes como a los órganos ambientales encargados de su aplicación, manteniendo una regulación coherente con la procedente del Estado Español y de la Unión Europea. También reforzaba la transparencia y la participación.

Además simplificó trámites –estableciendo un régimen general en el que se pasaba de tres intervenciones ambientales a dos–, reduciendo plazos en la tramitación y promoviendo un inicio más temprano de este procedimiento –para posibilitar la incorporación de la dimensión ambiental cuando las diferentes alternativas están aún abiertas–.

La nueva normativa favorece la integración de los procesos administrativos (sustantivo y ambiental) de los planes y programas de las administraciones públicas, sobre la base de un principio de corresponsabilidad entre los agentes implicados y posibilita la introducción de las entidades de control ambiental y la teletramitación y, en definitiva, favorece el desarrollo de un procedimiento más ágil y eficaz.

Finalmente, al amparo de La Ley 7/2012, de 23 de abril, del Parlamento Vasco, se modificaron los anexos de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que regulaban las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental de proyectos, que también habían quedado desfasado por la normativa adoptada con posterioridad.

La experiencia adquirida en la aplicación de la Ley 1/2005, del Parlamento Vasco, de prevención y corrección de la contaminación del suelo<sup>15</sup>, motivó una reflexión que dió como resultado el anteproyecto al que se hace referencia a continuación.

#### **Anteproyecto por el que se modifica la Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo**

El anteproyecto pretende reducir y agilizar la intervención administrativa (evitando la tutela cuando ésta no era necesaria, pero manteniendo los estándares de exigencia ambiental) y revisar y reordenar parcialmente determinadas cuestiones para acomodar el texto a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

Entre otras cuestiones, se simplifica el procedimiento de declaración de calidad del suelo, se recogen supuestos que no se someten a este procedimiento y establece obligaciones más flexibles para las actividades con una menor probabilidad de contaminar el suelo.

Además del marco normativo expuesto –que constituye la base de la regulación para el cambio de modelo de Administración Ambiental– hay otro grupo de disposiciones que contribuyen a este cambio de forma parcial. Nos referimos a lo que sigue.

#### **Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (BOPV de 3 de septiembre de 2012)<sup>16</sup>**

Este decreto tiene por objeto incrementar las medidas de protección previstas en la normativa estatal y corregir las deficiencias en la gestión de este tipo de residuos (mediante la prevención, el fomento de la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización y, en última instancia, su correcta eliminación). Todo ello con la finalidad última de que los agentes puedan interiorizar las señales adecuadas para un desarrollo más sostenible del sector de la construcción.

Una elevada proporción de estos residuos se venían depositando en vertederos, pese a que se trataba de residuos que podían volver a introducirse en los círculos productivos. Se pretende, así, su reintroducción en estos ciclos productivos con los consiguientes beneficios económicos y ambientales.

Se trata, en definitiva, de desarrollar –en un ámbito específico y limitado– el objetivo de la Estrategia de Desarrollo Sostenible EcoEuskadi 2020 de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos, ser ecoeficientes en el uso de los recursos, lo que tiene implicaciones ambientales, pero indudablemente también económicas (doble beneficio).

En el marco de la elaboración de este decreto se estimó que la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición podía suponer un ahorro de más 1,7 millones de €/año, gracias a la desaparición de la gestión incontrolada del 40% de estos residuos, al incremento de la clasificación en origen para su ulterior reutilización y reciclado, y a la reducción del volumen que se destinaba a vertedero.

#### **Proyecto de Orden por la que se establecen los requisitos para la utilización de los áridos reciclados procedentes de la valorización de residuos de construcción y demolición**

La Disposición Adicional Segunda del Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, preveía que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma estableciera los requisitos para la utilización de los áridos reciclados y de los materiales de construcción obtenidos

15 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2005/02/0500661a.pdf>.

16 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/09/1203962a.pdf>.

como producto de una operación de valorización de residuos de construcción y demolición.

El proyecto de orden –en avanzado estado de tramitación– establecía las condiciones de carácter técnico-ambiental de los áridos reciclados procedentes de la valorización de los residuos de construcción y demolición.

**Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 16 de noviembre de 2012)<sup>17</sup>**

Con este decreto se intenta clarificar conceptos y solventar carencias de la legislación estatal, estableciendo un modelo de gestión coordinada y eficiente de esta materia teniendo en cuenta las competencias de las diferentes instituciones de la comunidad autónoma.

Con él, la Comunidad Autónoma del País Vasco se dotó de un marco regulador claro y estable que proporciona un mayor nivel de protección a la ciudadanía (al reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental) y una mayor seguridad jurídica a las diferentes actividades económicas generadoras de ruido.

**Proyecto de Ley vasca de Cambio Climático (aprobado por el Gobierno el 24 de mayo de 2011)<sup>18</sup>**

Este Proyecto de Ley se basa en cuatro pilares fundamentales: innovación tecnológica; competitividad; conocimiento técnico y científico y corresponsabilidad (o reparto equitativo de esfuerzos). Se pretende impulsar la innovación tecnológica y social en todas las actividades que pudieran generar emisiones (especialmente en las actividades productivas como elemento esencial de competitividad –y de creación de empleo–) en un entorno cada vez más caracterizado por el elevado coste de las materias primas, de la energía y del precio de los derechos de emisión de dióxido de carbono.

Incluye acciones para promover la generación de conocimiento -sobre cómo nos afectará el cambio climático a nivel regional- que sirva de base para la toma de decisiones políticas. E implica a todos los sectores (económicos, sociales, ciudadanía, y administraciones públicas), desde la convicción de que todos debían contribuir desde su ámbito de responsabilidad, cada uno en función de sus capacidades.

Entre los aspectos novedosos del proyecto de ley se encuentra el establecimiento de los “presupuestos de carbono”, lo que implica que el objetivo global de reducción de emisiones de la Comunidad Autónoma del País Vasco se distribuya posteriormente en objetivos particulares para cada administración pública, que son las principales destinatarias de las obligaciones del proyecto de ley.

El objetivo del proyecto es ambiental, pero su enfoque está completamente ligado a la competitividad y al potencial de creación de empleo asociados a una sociedad baja en carbono (en la que habría oportunidades para nuevas empresas tecnológicas con baja intensidad energética y en emisiones de dióxido de carbono y en la que, por el contrario, las empresas altamente intensivas en energía y carbono encontrarían dificultades).

**Orden de 10 de septiembre de 2012 de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, por la que se aprueba el Listado Vasco de Tecnologías Limpias (BOPV de 31 de octubre de 2012)<sup>19</sup>**

Este listado es una relación de equipos, seleccionados por sus ventajas ambientales, por cuya adquisición las empresas pueden deducirse en la cuota del Impuesto de Sociedades un 30% de la inversión realizada, de acuerdo con la normativa del impuesto en cada uno de los tres Territorios Históricos.

Se trata de un instrumento que profundiza en la transición hacia una economía verde, fundamentada en el conocimiento, la tecnología y la innovación, claves todas ellas para la competitividad. De nuevo, el medio ambiente se une a la innovación, al desarrollo tecnológico y a la competitividad (no en vano en la elaboración de esta norma participaron los departamentos competentes en materia de industria y de hacienda).

**Proyecto de Decreto sobre instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles**

Este proyecto desarrollaba el régimen de intervención administrativa para la Comunidad Autónoma del País Vasco, previsto en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades.

**Decreto 260/2010, de 19 octubre, por el que se regula la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (BOPV, 21 de octubre de 2010)<sup>20</sup>**

El Decreto 260/2010 actualiza el marco de las subvenciones, adaptándolo a las condiciones y límites de las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (2008/C82/01), y del Reglamento (CE)

17 <https://www.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/11/1205056a.pdf>.

18 <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/imgs/content/debates/ley-cambio-climatico/klima-aldaketari-buruzko-legearen-proiektua.pdf>.

19 <https://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/10/1204822a.pdf>.

20 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2010/10/1004827a.pdf>.

nº 800/2008 de la Comisión Europea de 6 de agosto de 2008 para las solicitudes evaluadas por el procedimiento simplificado. La pretensión de la norma era nuevamente unir medio ambiente, innovación y competitividad.

### **Resolución de 10 de diciembre de 2012, de la Viceconsejera de Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Inspección y Control Ambiental 2011-2018<sup>21</sup>**

Con este Plan se pretendía consolidar el autocontrol por parte de las actividades económicas. Así plantea utilizar para el ejercicio de la función de verificación y control administrativos, entre otros medios, la intervención de las entidades de colaboración ambiental.

La consolidación y el refuerzo de la inspección es una pieza clave del sistema porque cierra el ciclo de control, asegurando que las actividades se desarrollan conforme a la normativa. Se partía de un enfoque de la inspección que centraba el primer esfuerzo en implicar más a la persona promotora –en el marco del principio de corresponsabilidad anteriormente descrito–, que debía establecer su propio sistema de autocontrol y acreditar al órgano ambiental que se estaba cumpliendo. En última instancia, es la inspección quien lo garantiza, promoviendo las medidas disciplinarias oportunas.

Por otra parte, el plan plantea “continuar trabajando en la optimización de recursos” mediante la formación de personal, la implantación de un sistema de calidad y el apoyo especializado de los servicios técnicos.

### **Medidas organizativas y de gestión**

Estas medidas normativas se acompañaron de otras, en el plano organizativo y formativo. Así, se dotó de funciones al nuevo servicio de prevención y control integrados de la contaminación y se dedicaron más recursos a los servicios que acumulaban retrasos. Hay que destacar, también, el refuerzo de la inspección (cuya relevancia se detalla más adelante) y la propuesta a la Dirección de Función Pública de creación de una escala profesional de medio ambiente.

La eliminación de las funciones revisoras de los procedimientos por parte del servicio jurídico –que se sustituyeron por la normalización de los “modelos de resolución” desarrollados internamente– contribuyó notablemente a solucionar el “cuello de botella”. Finalmente, la puesta en marcha del nuevo modelo requirió la realización de numerosas jornadas informativas y formativas dirigidas tanto a empresas como al personal técnico.

El diseño de un sistema de información moderno (la herramienta IKS-eeM)<sup>22</sup> y la normalización de procedimientos para hacer posible la implantación de la teletramitación fue clave en la apuesta del nuevo modelo.

Durante el periodo que estamos analizando sólo se pusieron en marcha algunas funcionalidades (siendo la más compleja y la que más desarrollo tuvo la que permite introducir la teletramitación en los procedimientos ambientales). Pero la concepción global de la herramienta permitirá, además, extraer indicadores de seguimiento del trabajo desempeñado por los diferentes servicios (indicadores operativos); del seguimiento de los objetivos estratégicos de la viceconsejería (indicadores del cuadro de mando integral) y sobre el estado del medio ambiente. Con ello, se dispondrá de un sistema de control moderno y eficaz, que posibilitará una mejor rendición de cuentas, una mayor transparencia sobre la gestión y una mejor información sobre la situación ambiental para la ciudadanía, las empresas y otras administraciones públicas.

Respecto a las entidades de colaboración ambiental, se establecieron criterios interpretativos y de actuación en diferentes procedimientos. Y se consolidó un mecanismo de coordinación entre la Viceconsejería de Medio Ambiente y las entidades de colaboración en materia de suelos contaminados.

El refuerzo de la inspección posibilitó la reducción del control previo, al permitir mantener globalmente el nivel de presencia de la administración ambiental. Entre las medidas adoptadas destacan la optimización de medios para la inspección que se concretó en la dotación de más recursos propios (humanos y materiales), la consolidación del servicio de apoyo para la gestión de las emergencias de carácter ambiental, *coordinado con la Dirección de Protección Civil*, el apoyo en las entidades de control ambiental, la colaboración con la Ertzaintza (policía autonómica), el desarrollo de herramientas informáticas y la formación de los integrantes del servicio de inspección y de las entidades que colaboran con el mismo. Todo ello se reforzó con la incoación de numerosos expedientes sancionadores, que potenciaban el carácter ejemplarizante de la inspección<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> <https://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/12/1205895a.pdf>. Aunque no se trata de una disposición de carácter general, se ha considerado que, por su relevancia, debía ser tratada en este apartado.

<sup>22</sup> Ya se venía trabajando en esta herramienta desde la legislación anterior. En la novena legislatura se le otorgó carácter estratégico, se optó por un diseño que incorpora las diferentes funcionalidades que se mencionan en este texto y se abordó decididamente su implantación.

<sup>23</sup> Durante este periodo aumentó el número de expedientes sancionadores abiertos –la cifra alcanzada en 2012 es una cifra histórica–, así como el importe de las sanciones impuestas y se “procedimentaron” y “normalizaron” las relaciones entre las funciones de inspección y de instrucción de expedientes sancionadores.

En cuanto a la integración del medio ambiente en otras políticas, a lo largo de la legislatura se intervino en las siguientes estrategias y planes destacados: la Estrategia de Desarrollo Sostenible, Eco-Euskadi 2020; la Estrategia Energética Vasca 2020, el II Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica, la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio, el Plan Hidrológico de las cuencas internas de la Comunidad Autónoma, el Plan Director de Movilidad Sostenible y la Estrategia para una Edificación Sostenible, Bultzatu 2020.

Asimismo, se impulsaron acuerdos de carácter intergubernamental como el Pacto Eólico con el Departamento de Industria, EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) y las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa, para suspender la tramitación administrativa para implantar parques eólicos en Red Natura y posibilitar su posterior análisis en el marco del II Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica, la regeneración de la Bahía de Pasaia con la Autoridad Portuaria y la gestión conjunta de los excedentes de tierras originados por grandes infraestructuras viarias con el Departamento de Transportes y Obras Públicas.

Se constituyeron comisiones o mesas de trabajo con otras instituciones, asociaciones vecinales y otros agentes para buscar soluciones dialogadas ante demandas ciudadanas por problemas de índole local. Y el diálogo con las empresas permitió, entre otras cuestiones reducir la elevada proporción de expedientes “judicializados”.

## ALGUNOS RESULTADOS (EJEMPLOS PRÁCTICOS)

### Servicio de Aire y Ruido

En este servicio se introdujeron mejoras en el procedimiento de tramitación de expedientes de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Concretamente, se elaboraron procedimientos internos de tramitación con unos hitos claros y se realizó una reasignación de cargas de trabajo.

Se elaboraron guías internas con criterios técnicos, de forma que en caso de producirse cambios en el personal, no hubiera pérdida del conocimiento. Y se estandarizó el formato de la documentación recibida acompañándose de unas instrucciones explicativas, con los pasos a seguir, de manera que la documentación se analizara de forma más rápida y con mayor calidad.

Para facilitar el trabajo de las entidades de colaboración ambiental y las empresas se elaboraron diferentes instrucciones técnicas con criterios interpretativos, que se publicaron en la sede electrónica del departamento y posteriormente mediante la Orden de la Consejera el 14 de septiembre del 2012 anteriormente mencionada.

Estas medidas tuvieron un reflejo claro en la reducción de los expedientes pendientes de resolución. Así de los 698 expedientes pendientes en enero de 2010 se pasó a 190 en septiembre de 2012.

### Red de Calidad del Aire

La Red de Calidad de Aire de la Comunidad Autónoma del País Vasco es una de las redes de España con mayor dotación de estaciones en términos absolutos, por número de habitantes y por kilómetro cuadrado. Y el número de estaciones excede ampliamente el requerido por la legislación aplicable.

Se trata de una red heterogénea en su despliegue territorial y en las características de los equipos, con una elevada antigüedad media. A ello contribuyó en parte el hecho de que fuera heredera de la primera red nacional de calidad del aire y una de las primeras de Europa (la antigua Red Automática para el Control y Vigilancia de la Calidad del Aire del Gran Bilbao constituida en el año 1975 y transferida al Gobierno Vasco en Abril de 1981).

Es una red con un coste de mantenimiento elevado (sólo el mantenimiento de los equipos venía costando anualmente 350.000 euros a la ciudadanía vasca y teniendo en cuenta el coste de la validación de los datos, de los repuestos y de las comunicaciones y del mantenimiento del software, de la sustitución de equipos y de informes el importe global rondaba los 1.300.000 euros anuales).

Considerando los cuatro tipos de equipos característicos (analizadores, sistema de adquisición de datos, sistema de comunicaciones y unidad central), sólo la unidad central puede considerarse que reúne las condiciones propias de una red del siglo XXI. El resto de sistemas han quedado tecnológicamente desfasados por su considerable antigüedad y resultan poco fiables y caros de mantener.

El plan para modernizar la red gira en torno a cuatro ejes principales: reordenación y optimización de estaciones y equipos, modernización de equipos y sistemas, implantación y certificación de un procedimiento de gestión de la calidad y aplicación de sistemas y herramientas de información.

El objetivo último es disponer de una red moderna, robusta, fiable y eficientemente operada y mantenida, con un mejor servicio a la administración pública, a la ciudadanía y a las empresas, a un menor coste.

El plan de modernización permitió renovar completamente más de 10 cabinas (de las 66 de la red), estando programada la renovación de 30 cabinas hasta junio de 2013. Esta renovación incluía el cambio de analizadores,

adquisidores de datos; módems; nuevo cableado; nuevos racks; la incorporación de nuevos sistemas de alarma remota (temperatura, apertura de puerta, fuego, etc.) y la incorporación de nuevo sistema de alimentación ininterrumpida.

También se adquirieron nuevos equipos robustos, fiables y modernos (32 adquisidores de datos; más de 40 analizadores y 32 módems). Y se sanearon y pintaron 32 cabinas (muchas de las cuales estaban oxidadas y tenían humedades).

La adquisición de una nueva unidad móvil compacta, aumentó la flexibilidad de la red para atender demandas locales y el cambio del sistema de comunicación añadió fiabilidad y robustez a la red, a un menor coste.

Se inició el cambio hacia una red basada en sistemas de información (reforzándose el sistema existente) y de calidad (iniciándose la implantación de un sistema de calidad en toda la gestión de la red –que no contaba con un solo protocolo de gestión–).

Con todo ello están puestas las bases para el cambio de modelo de una red pasiva a una red predictiva. Es decir de una red que da cuenta de lo que ha pasado a una red con capacidad de predecir lo que puede pasar.

### Sistema de información y de gestión de la información

Ya se ha expuesto en el apartado 3 que el modelo administrativo vigente hasta 2010 en la Comunidad Autónoma del País Vasco para la gestión en el área ambiental no proporcionaba información armonizada, estandarizada, actualizada y fiable y, por tanto, de calidad.

Por ello, resultaba preciso desarrollar un modelo de gestión de la información de calidad (con las características expuestas) que fomentara la participación, la transparencia y el compromiso con los valores programáticos de la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible, Eco-Euskadi 2020 y estuviera alineado además con el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2011-2013. Y que tuviera en cuenta los criterios que ya se venían planteando en la Unión Europea<sup>24</sup>.

Con este propósito surgió la plataforma IKS-eeM, herramienta que facilitaba los flujos de información entre los distintos agentes involucrados y proporcionaría una información sistematizada, fiable, verosímil y, en definitiva, de calidad que pudiera ser utilizada para la toma de decisiones en el desarrollo de políticas ambientales y pondría a disposición de la ciudadanía información fiable sobre el estado del medio ambiente.

La colaboración de los principales agentes implicados (administraciones públicas, entidades privadas, consultoras ambientales y del ámbito de las tecnologías de la información IT y resto de agentes interesados) fue crucial para la gestación, el desarrollo y la implantación de esta herramienta.

La Viceconsejería de Medio Ambiente tramitaba más de 6.000 documentos administrativos al año, el 60% de los cuales (aproximadamente) podían tramitarse electrónicamente de forma sencilla y en muchos casos resolverse por silencio administrativo positivo. La plataforma IKS-eeM recogía, de forma digitalizada, todos los procedimientos de la administración ambiental y a finales de 2012 contaba ya con 11.000 usuarios.

Con esta herramienta la administración pública pasaba de ser un agente meramente fiscalizador a ser, además, un proveedor de servicios de información, un agente facilitador para que la variable ambiental se incluyera en la gestión a todos los niveles.

Todo ello, además de coadyuvar a la mejora del medio ambiente, conllevaba un ahorro en costes y en tiempo. Así, se estimaba que las cargas administrativas representaban aproximadamente el 4,6% del PIB de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en más de 3 millones de euros anuales el ahorro que suponía la implantación de la herramienta IKS-eeM (según el análisis de reducción de cargas realizado en 2011).

### CONCLUSIONES

Este documento describe la situación de partida, el modelo de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco y las acciones puestas en marcha a lo largo de la novena legislatura (entre Mayo de 2009 y Diciembre de 2012) para modernizar su gestión.

Ante la delicada situación de la gestión administrativa se diseñó un plan para resolver el colapso administrativo e introducir una serie de cambios profundos para alterar la relación de la administración ambiental con las

<sup>24</sup> La Comisión estaba impulsando la “regulación inteligente” -“smart regulation”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:ES:PDF>, que pretende reducir en un 20% las cargas administrativas de las empresas y, a la vez, contribuir a un menor gasto de papel. Y está trabajando en un “sistema compartido de información ambiental”, basado en dos principios fundamentales: la información debe gestionarse lo más cerca posible de su fuente; y es necesario un formato único para que la información pueda ser compartida.

empresas, con la ciudadanía y con otras administraciones. Este modelo partía de un espíritu, un enfoque y una filosofía compartida por el equipo responsable de su puesta en marcha e incorporaba los principales elementos de una administración moderna.

El nuevo modelo descansa en los siguientes elementos principales: la confianza (inicial) en el promotor y la corresponsabilidad público –privada, la reducción de cargas administrativas previas y el refuerzo del control posterior inspección–, el uso de sistemas de información y de las TICs, el refuerzo del control interno, la mejora de la accesibilidad, de la transparencia y de la rendición de cuentas, la regulación inteligente, la integración en otras políticas y el diálogo y la integración de los intereses de otras administraciones y de los agentes económicos y sociales en las políticas ambientales.

El desarrollo normativo<sup>25</sup> ha sido uno de los puntos fuertes del trabajo realizado. Y ha permitido orientar las normas aprobadas a la consecución de los retos ambientales y de otros objetivos políticos estratégicos (como el fomento de la innovación, la competitividad y la creación de empleo). Introduce, también, criterios de agilidad y eficiencia en el funcionamiento de la administración ambiental (mejorando especialmente la tramitación para las personas promotoras).

Se hace efectivo el principio de corresponsabilidad, tanto en el proceso de control previo como en el proceso de control posterior inspección. Favorece la progresiva asunción del coste de los servicios públicos por parte de las personas promotoras –de modo que el coste que “soporta” la ciudadanía pueda ser más “equilibrado”–. E introduce un mayor equilibrio entre el control previo y el control posterior de las actividades económicas.

El nuevo modelo descansa en un sistema de información ambiental moderno, una herramienta que desde el 1 de Enero de 2013 permite la teletramitación en 78 procedimientos ambientales de la viceconsejería. Además, desempeña un papel esencial para mejorar el control interno, la rendición de cuentas, la accesibilidad y la transparencia, dejando atrás la gestión presencial, con el consiguiente ahorro económico.

El otro pilar ha sido la introducción de las entidades de colaboración ambiental, que requirió, además del trabajo normativo, un intenso diálogo (interno –dentro de la viceconsejería– y con el sector) para interiorizar el cambio hacia un régimen de corresponsabilidad que pudiera empezar a aplicarse con ciertas garantías.

Todo ello nos permite sostener que en el periodo analizado, además de resolverse el colapso administrativo histórico, se produjo un profundo cambio que sentó las bases para una administración ambiental vasca, moderna, eficiente y transparente. El esfuerzo realizado en el marco de este modelo fue enorme, pero este trabajo requiere una continuidad para consolidar el cambio.

El nuevo modelo supone una mayor agilidad y simplicidad en la gestión administrativa en buena parte de los procedimientos administrativos, ayuda a los responsables de las actividades económicas a asumir una mayor cuota de responsabilidad en la tramitación administrativa –lo que permite, a su vez, que la labor administrativa se centre más en la inspección y el control posterior–, lleva asociado un ahorro de costes y una mayor productividad para la administración y proporciona una mayor seguridad jurídica para las actividades económicas. Además, introduce un enfoque en la política ambiental de acuerdo con el cual no sólo importan los retos ambientales, sino también otros objetivos estratégicos de las políticas públicas (competitividad, empleo, etc.).

Creemos que la experiencia que narramos tiene cierto valor en la medida en que puede inspirar a otros en un camino que hoy en día estamos convencidos que hay que recorrer con cierta premura: el de la modernización de la administración pública. La situación económica actual y la política de contención de gastos públicos refuerzan esta necesidad, que nos debe conducir a ser más eficientes en el uso de los recursos y en la prestación de los servicios públicos, mejorando la productividad del sector público, la transparencia y la rendición de cuentas, proporcionando –en definitiva– un mejor servicio a la ciudadanía y a las personas promotoras de actividades económicas.

<sup>25</sup> Este desarrollo ha supuesto la tramitación de dieciséis normas (dos leyes; un proyecto de ley; un anteproyecto de ley; siete decretos; dos órdenes; un proyecto de decreto; un proyecto de orden y la resolución aprobatoria del plan de inspección –además de dos estrategias que enmarcan el cambio pretendido por este desarrollo normativo: la Estrategia de Desarrollo Sostenible, Eco–Euskadi 2020 y el III Programa Marco Ambiental–).

