



## Monografías

- I. La participación y el acceso a la información en la gobernanza ambiental
- II. La innovación ambiental como pilar del desarrollo sostenible
- III. Movilidad-accesibilidad: un reto para el desarrollo sostenible en Andalucía

The background of the page is a solid light green color. It is decorated with stylized green leaves and vines that frame the top and left sides. A small, detailed butterfly is positioned to the right of the first list item.

## Monografías

- I. La participación y el acceso a la información en la gobernanza ambiental
- II. La innovación ambiental como pilar del desarrollo sostenible
- III. Movilidad-accesibilidad: un reto para el desarrollo sostenible en Andalucía

## La participación y el acceso a la información en la gobernanza ambiental



### Las nuevas formas de gobernanza y participación

Gobernanza es un concepto actualmente en formación. Su aparición responde a un cúmulo de circunstancias históricas recientes que, interactuando de forma compleja, están generando importantes transformaciones en las sociedades contemporáneas, afectando tanto a su funcionamiento como a sus posibilidades de dirección y gobierno.

Entre los muchos factores transformadores, cabe apuntar algunos:

- Creciente complejidad de la estructuración social, con múltiples diferenciaciones entre unas clases sociales y otras, así como en el interior de ellas.
- Importante incidencia de la opinión pública, transmitida a través de potentes canales de difusión, capaz de condicionar con gran fuerza la viabilidad de las formas de gobierno.
- Cuestionamientos del significado de figuras tan determinantes en el siglo XX como el Estado Nacional y el Estado del bienestar, asociadas a cambio geopolíticos desencadenados por circunstancias como las crisis petrolíferas, el desplome del llamado *bloque del este* y los procesos de globalización.

En este complejo de transformaciones se está configurando la llamada sociedad de la información y el conocimiento, en la que las capacidades de acción de la ciudadanía, como individuos rodeados de múltiples oportunidades de acción, reclama importantes readaptaciones en el reparto de papeles y liderazgos sociales, económicos y ambientales. Con todo ello se reaviva la importancia de la participación, planteada ahora en este nuevo contexto.

El término *gobernanza* tiene su origen en su homónimo inglés *governance*, empleado en las disciplinas de ciencias políticas en el sentido de dirección (*steering*). Sin embargo, en los últimos años ha ido adquiriendo nuevos significados y, en particular, el de formas no jerárquicas de coordinación entre actores. Más recientemente, y en nuestro entorno más inmediato, el término *gobernanza* se ha incorporado con fuerza al glosario terminológico de la integración europea para constituir una de las prioridades de trabajo de la Comisión durante la primera década del siglo XXI.

En su acepción más intuitiva y global, una buena gobernanza evocaría al conjunto de códigos que pueden describir una *buen gestión pública* que, en definitiva, podría circunscribirse a dos ámbitos: un buen funcionamiento de las instituciones y un buen desarrollo de las políticas.

El término *gobernanza* ha sido utilizado recientemente para indicar un *nuevo estilo de gobierno*, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado (vs gobierno, administraciones públicas) y los actores no estatales en torno a redes mixtas entre lo público y lo privado que buscan soluciones colectivas a problemas fuera de los modelos jerárquicos de decisiones.

La participación es un instrumento que garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos. La definición jurídica de esta participación así como su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituye en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho ambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Comunidad Europea.

La gobernanza nace, en este contexto, de la idea de que el Estado debe cambiar la manera en que ejerce su legitimidad desde una posición jerárquica y predominante a una estructura de intercambios con la sociedad. Las instituciones de gobierno, bajo este nuevo modelo pretenden construir una articulación Estado-sociedad civil dirigida a facilitar la gobernabilidad. Este planteamiento persigue una nueva filosofía de la acción de gobierno mediante la cual la gobernabilidad debe asegurarse a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relaciones horizontales entre instituciones del gobierno y organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, sindicatos, empresas privadas, grupos vecinales, movimientos sociales, asociaciones profesionales, etc. A este nuevo enfoque han contribuido numerosos factores entre los que destacan la globalización económica; el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y comunicación y la extensión de la sociedad del conocimiento; y el auge de las organizaciones no gubernamentales y del papel político de la sociedad civil.

La gobernanza posee distintas definiciones en función del entorno institucional desde el que se realicen. Para la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) se entiende por gobernanza *el conjunto de procesos de adopción de decisiones que los diferentes actores afectados por los bienes colectivos (públicos y comunes) han alcanzado de mutuo acuerdo para mejorar la calidad de vida del área territorial en el que interactúan y mejorar el bienestar de los actores que en ella participan*. Mientras, para la UNESCO, la gobernanza hace referencia *al proceso de toma de decisiones y a la manera en que éstas son implementadas*. En el Libro Blanco de Gobernanza Europea (2001), al que se hará referencia más adelante, se plantea la necesidad de reformar los mecanismos de decisión política para dotarlos de unos mayores niveles de integración y responsabilidad que permitan incrementar la conexión con la ciudadanía y aplicar de forma más efectiva las políticas. En este ámbito, el concepto de gobernanza es definido como *las normas, procesos, y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*.

En realidad, la gobernanza no se presenta como un modelo organizativo de validez universal, ni siquiera para las situaciones de alta complejidad a las que conviene que se aplique. Las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia de la rigidez de la burocracia y la gerencia pública, la gobernanza es polifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje. Se trata de buscar formas de gobierno en línea con el establecimiento de estrategias de desarrollo económico, social e institucional duradero que promuevan equilibrios racionales entre los estados y la sociedad civil fomentando en todo momento su participación, huyendo de los modelos tradicionales fuertemente centralizados. La gobernanza se basa en una ética universal de responsabilidad que organiza las cooperaciones y las sinergias entre los protagonistas creando las condiciones de un ejercicio no solamente legal, sino también legítimo, del poder que asegure la estabilidad a corto plazo y prepare la evolución a largo plazo. Se pretende impulsar capacidades de acción colectiva necesarias para abordar situaciones complejas desde una perspectiva de sostenibilidad. Estas nuevas tendencias de gobierno aportan interesantes oportunidades para atender de manera más eficiente las inquietudes y demandas ambientales que diferentes agentes sociales vienen planteando en las tres últimas décadas. La gobernanza ambiental abre expectativas de abordar mejor retos y oportunidades ambientales hacia los que formas de gobierno *tradicionales* encuentran serias limitaciones.

### Los principios de la buena gobernanza (Libro Blanco de la Gobernanza europea, 2001)

El Libro Blanco de la Gobernanza europea plantea cinco principios como base de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.

**Apertura.** Las Instituciones deben trabajar de forma abierta, desarrollando una comunicación activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deben, además, utilizar un lenguaje accesible al público en general a fin de fomentar la confianza en las instituciones.

**Participación.** La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la UE deben implicar una amplia y profunda participación de la ciudadanía. El refuerzo de dicha participación puede generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas.

**Responsabilidad.** Todas las Instituciones de la UE deben explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. También es preciso una mayor claridad y una responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.

**Eficacia.** Las medidas deben ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de la evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también una aplicación proporcionada de las políticas de la UE.

**Coherencia.** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor, habida cuenta de la mayor complejidad de sus tareas. La coherencia requiere un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque congruente dentro de un sistema complejo.

Más allá de la importancia individual de cada uno de estos principios, la realidad plantea la imposibilidad de llevarlos a la práctica mediante acciones separadas. De igual modo, la aplicación de estos principios refuerza los de proporcionalidad y subsidiariedad.



El término gobernanza, así como la forma de gobierno que designa, ha sido rápidamente incorporado al debate ambiental. Desde el punto de vista de la Unión Europea, la *gobernanza ambiental* implica a los actores regionales y locales (entre los que se incluyen las entidades sociales y la ciudadanía) de un modo efectivo en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas ambientales europeas, induciendo a dichos actores a que incorporen, de manera paralela, los principios de buena gobernanza en el desarrollo de sus políticas regionales y locales en materia de medio ambiente. Lo esencial de este nuevo concepto es que supone el reconocimiento de la necesidad de asociar la idea de desarrollo sostenible a medidas de gobierno. La situación ambiental actual obliga a pensar en un complejo entramado de medidas, tecnológicas, educativas y políticas.

En este complejo entramado aparecen cuatro aspectos clave a incorporar:

- Escalas territoriales, como importantes matizadoras en el establecimiento de objetivos y en su consecución.
- Mapas de actores y sedes, como instrumentos necesarios para identificar y gestionar los distintos elementos implicados y las interacciones realmente existentes, y cambiantes, entre ellos.
- Marco institucional y normativa, tanto en lo formal como en lo informal, como *reglas de juego* operativas.
- Visiones transversales, que detecten riesgos y oportunidades en procesos y conflictos.

La estrategia se orienta a generar congruencia entre la forma de gobernar y las áreas en que se dan los problemas. Para ello hay que aplicar modos y herramientas de acción como: producir conocimiento integrado (no sólo análisis, sino también síntesis); instituciones y planes capaces de experimentar y adaptarse a los cambios; metas y objetivos establecidos de forma participativa e interactiva; continua evaluación de la perspectiva que permita evaluar escenarios e incertidumbres futuros; medidas y desarrollos previsores y anticipativos de efectos sistémicos y de plazos largos; ejecución, seguimiento y evaluación de actuaciones de forma interactiva y adaptativa.

El concepto de gobernanza, tanto a nivel general como ambiental, ha trascendido el espacio europeo y en este momento está cobrando un gran auge en el ámbito internacional. La creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede asegurar la gobernanza legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo.

## El proceso de implantación de la gobernanza

A partir de mediados de los 90 fue emergiendo en el ámbito internacional, y especialmente en Europa, un consenso creciente acerca de que la eficacia y la legitimidad de la actuación pública deben fundamentarse en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil.

La reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

Paralelamente, la conciencia de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales se ha convertido en un desafío para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Ello ha supuesto un cambio en la concepción de la relación entre estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales.

Para poder enfrentar con eficacia estos grandes retos, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), es fundamental recurrir a la gobernanza. La orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas (habida cuenta de la necesidad de introducir flexibilidad) y perfiles competenciales de la gerencia (la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos) al tiempo que multiplica el valor de la transparencia y la comunicación. La eclosión de productos y servicios en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación está generando importantes infraestructuras y herramientas que permiten potenciar enormemente estos cambios.



En este contexto, en 2001, la Comisión Europea adoptó el documento *La Gobernanza Europea. Un libro blanco* con el objetivo de analizar la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos y plantear un conjunto de cambios en el funcionamiento de las instituciones comunitarias así como realizar una revisión crítica de los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea y de la participación ciudadana en las mismas. Esta misma comisión identificó, a principios de 2000, la reforma de la gobernanza europea como uno de sus cuatro objetivos estratégicos.

Coincidiendo con la publicación del Libro Blanco, el Consejo Europeo de Gotemburgo aprobó la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible que recogía la necesidad de una actuación urgente, un liderazgo político, un enfoque nuevo en la formulación de políticas, una amplia participación a todos los niveles y una responsabilidad internacional a fin de asegurar la resolución de los problemas ambientales.

Como ya se ha comentado, el Libro Blanco de la Gobernanza europea no hace referencia de manera específica a los aspectos medioambientales. Sin embargo, la realidad es que el medio ambiente constituye un escenario de primer orden para su aplicación habida cuenta, entre otras razones, de la complejidad de las cuestiones a abordar; su fuerte dimensión territorial; la gran dependencia de los actores regionales y locales para implementar políticas efectivas; y la importancia de la participación activa y la implicación de la ciudadanía en el éxito de las políticas ambientales.

El concepto de gobernanza ambiental supone el reconocimiento de la necesidad de asociar la idea de desarrollo sostenible a medidas de gobierno: se ha comprendido que no basta con plantear tecnologías o una educación para la sostenibilidad. Según lo exputesto en el apartado anterior, la situación ambiental actual exige pensar en un complejo entramado de medidas, tecnológicas, educativas y políticas, sin que ninguna de ellas, por sí sola, pueda resultar efectiva, pero cuya ausencia puede anular el efecto de las que sí se apliquen.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es un referente fundamental para la gobernanza ambiental. A pesar del aparente desarrollo alcanzado por el Programa, este organismo reconoció durante la 8ª Sesión Extraordinaria del Consejo de Administración y 5º Foro Mundial de Ministros de Medio Ambiente, celebrado en Jeju (Corea del Sur) en marzo de 2004, que todavía la gobernanza ambiental presenta excesiva debilidad por diferentes razones:

- Falta de compromiso político y financiero con la aplicación de las obligaciones internacionales a nivel internacional y nacional.
- Las responsabilidades ambientales están fragmentadas, dispersas y a veces son incoherentes.



- Existe una clara falta de mecanismos para hacer cumplir los acuerdos internacionales sobre medio ambiente.
- Se detecta una débil integración de las consideraciones ambientales en la adopción de decisiones en el ámbito económico.
- Existe una falta de compromiso de los países del norte para abordar en forma adecuada las prioridades de desarrollo de los países del sur respecto de la gobernanza ambiental.
- Fuertes grupos de presión de carácter corporativo inciden en la toma de decisiones sobre medio ambiente.

Frente a esta situación, vivimos en un momento en que la conciencia de la necesidad de implantación de una buena gobernanza ambiental internacional se hace necesaria para asegurar la resolución de los problemas ambientales.

### La participación pública en las cuestiones relativas al medio ambiente

La Comunidad Internacional, a través fundamentalmente de la Organización de Naciones Unidas, ha vinculado la transformación de nuestro actual modelo de crecimiento al reforzamiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones necesario para poner en marcha dicho cambio. Este concepto fue expresamente recogido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo principio número 10 establece que la mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de la ciudadanía en su conjunto, la cual sólo será efectiva cuando venga precedida de unas herramientas que faciliten el acceso a la información.

La participación es, sin duda, el pilar básico de la buena gobernanza ambiental. La Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, más conocida como Convenio de Aarhus por ser ésta la ciudad danesa en donde se firmó el 25 de junio de 1998, es un acuerdo internacional adoptado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. En vigor desde el 30 de octubre de 2001 para los más de 20 países ratificantes, parte del reconocimiento de que *en la esfera del medio ambiente la transparencia del proceso de toma de las decisiones garantiza un mayor apoyo del público. Asimismo un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisión permitirá tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, al tiempo que se contribuye a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, a dar la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudar a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta.*

Esta Convención promueve mecanismos para garantizar la participación de la sociedad en los asuntos ambientales, exigiendo la remoción de los obstáculos que la dificulten. Sus implicaciones, como su propio título refleja, alcanzan al acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, mejorando sustancialmente toda la normativa vigente al respecto. El acceso a la información ambiental constituye, en este sentido, no sólo una condición esencial para el adecuado ejercicio de participación, sino también un elemento clave para garantizar la transparencia en la gestión de los servicios públicos.

El Convenio de Aarhus fue ratificado por España el 29 de diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005. La propia Unión Europea, al igual que todos los Estados miembros, también firmó este Convenio, si bien condicionó su ratificación a la adecuación previa del derecho comunitario a las estipulaciones contenidas en aquel. La tarea legislativa emprendida desde entonces por la Comunidad Europea ha dado como resultado un Reglamento comunitario, por el que se regula la aplicación del Convenio al funcionamiento de las Instituciones comunitarias, y dos Directivas a través de las cuales se incorporan, de manera armonizada para el conjunto de la Unión, las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales. En la actualidad se está, además, elaborando la Directiva correspondiente al tercer pilar: el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.



### Resumen de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental

Según esta Directiva se considera Información ambiental toda información (escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material) sobre la situación de los distintos elementos conformadores del medio ambiente (aire, atmósfera, agua, suelo), la diversidad biológica y la interacción entre estos elementos; los factores que afecten o puedan afectar a los elementos anteriores; las medidas (políticas, normas, planes, programas, acuerdos y actividades) que puedan afectar a los elementos y factores y las medidas destinadas a proteger estos elementos; los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental; y el estado de la salud y seguridad de las personas y las condiciones de vida humana. El concepto de información ambiental, en consecuencia, se amplía a otras materias en relación a la Directiva anterior de 1990.

La Directiva parte de la consideración de que un mayor acceso del público a la información ambiental y a su difusión contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.

Es por esto por lo que estima necesario garantizar que toda persona física o jurídica tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona se vea obligada a declarar un interés determinado.

Dos obligaciones básicas son: las autoridades públicas deben intentar garantizar que la información ambiental sea comprensible, precisa y susceptible de comparación, el procedimiento empleado en la recogida de datos debe darse a conocer, ya que constituye un factor importante a la hora de evaluar la calidad de la información facilitada.

Con el fin de concienciar al público sobre las cuestiones medioambientales y de mejorar la protección del medio ambiente, las autoridades públicas deben, poner a disposición y difundir información sobre el medio ambiente en el ámbito de sus funciones, en particular por medio de la tecnología de telecomunicación informática y/o electrónica, siempre que esté disponible.

### Resumen de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente

El objetivo es contribuir a la aplicación de las obligaciones resultantes del Convenio de Aarhus disponiendo y mejorando la participación del público en la elaboración de determinados planes y disponiendo sobre su acceso a la justicia.

Parte de la base de que la legislación medioambiental comunitaria contiene una serie de disposiciones que permiten a las autoridades públicas y a otros organismos tomar decisiones que pueden tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, así como sobre la salud y el bienestar de las personas. En esta situación, la participación real del público en la adopción de esas decisiones es fundamental para permitirle expresar opiniones e inquietudes que puedan ser pertinentes y puedan ser tenidas en cuenta, favoreciendo así la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio, toda vez que se contribuye a la toma de conciencia por parte de la ciudadanía sobre los problemas medioambientales, así como el respaldo público de las decisiones adoptadas.

Es por ello por lo que plantea fomentar la participación pública, incluida la de asociaciones, organizaciones y grupos y, en particular, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente, sin olvidar, entre otras cosas, la educación ambiental del público.

Esta Directiva incorpora también modificaciones sobre los aspectos relacionados con la participación reglada que disponen las Directivas Marco de Aguas y la de Evaluación Ambiental Estratégica (Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas).



Este proceso legislativo emprendido por las instituciones comunitarias origina nuevas obligaciones jurídicas para los estados miembros. En este contexto, el Estado español ha de adoptar los instrumentos legislativos necesarios, no ya sólo para cumplir con las obligaciones previstas en el Convenio de Aarhus, sino también para transponer al ordenamiento jurídico interno las Directivas comunitarias sobre acceso a la información y sobre participación del público. Ello exige a las administraciones públicas promover de manera activa la intervención del público en la gestión de los asuntos de carácter ambiental, imponiendo a los poderes públicos, de modo expreso, la obligación de informarles de que tal derecho les asiste y de los términos en los que pueden ejercerlo.



El Convenio de Aarhus ha venido a impulsar un régimen jurídico en materia de acceso a la información ambiental realmente ambicioso. En este sentido, no sólo se amplía la información a la que puede acceder la ciudadanía, sino que además se agilizan los procedimientos para acceder a ella, acortando los plazos para resolver las solicitudes de información y suprimiendo la necesidad de acreditar interés alguno para demandar tal información. Por último, se refuerza la obligación de difusión de la información que obra en poder de las Administraciones y se promueve decididamente el empleo de medios electrónicos para llevar a cabo estas tareas difusoras.

La transposición de la normativa comunitaria al ordenamiento jurídico español ha conducido a que, en septiembre de 2005 se ha aprobado el dictamen sobre el Anteproyecto de Ley que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente. El Anteproyecto de esta Ley, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, ha iniciado a finales de 2005 su trámite parlamentario. En su elaboración han participado, además de los gobiernos autónomos, otros sectores implicados, como las organizaciones ecologistas, los agentes sociales presentes en el Consejo Asesor de Medio Ambiente y otras organizaciones sociales.

Este anteproyecto incorpora al ordenamiento jurídico español tanto las obligaciones impuestas en el Convenio de Aarhus, como las establecidas en la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental, y la Directiva 2003/35/CE relativa a la participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente. Busca promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos medioambientales, reconociéndoles derechos como el de acceso a la información ambiental relevante que obra en poder de las autoridades públicas y el del acceso a la justicia para impugnar decisiones administrativas que puedan vulnerar los derechos que les reconoce la ley.

Para ello, se ha estructurado, al igual que el texto de Aarhus, en tres ejes: el de acceso a la información, el de participación pública y el de acceso a la justicia. El primero de los tres, relativo al derecho de acceso a la información ambiental, se erige como el prioritario dado su carácter netamente instrumental, ya que la participación en los procesos de toma de decisiones públicos depende en gran medida de la posibilidad real de disponer de la información actualizada, precisa y necesaria para poder intervenir en la decisión objeto de debate.

El segundo eje (la participación del público en el proceso de toma de decisiones) se extiende a tres ámbitos de actuación distintos: la participación en los procedimientos administrativos de autorización de determinadas actividades; la participación del público en los procedimientos seguidos por las autoridades públicas para aprobar planes y programas ambientales; y la participación en procedimientos de elaboración de disposiciones normativas de carácter general.

En lo que se refiere al tercer eje (el acceso a la justicia) el texto reconoce el derecho del público a impugnar las decisiones administrativas que vulneren los derechos de información y participación, así como la regulación de la acción popular a favor de las ONG y de personas sin ánimo de lucro, entre cuyos fines esté la defensa del medio ambiente, que podrán impugnar cualquier vulneración de ordenamiento jurídico ambiental imputable a una autoridad pública.

Las novedades más relevantes en materia de información, tratan, entre otras, de incrementar el número de separables de suministrar información, amplían el concepto de información ambiental, obliga a las administraciones a disponer de un catálogo público y sistemático de información ambiental que *obra en su poder*, al tiempo que se agiliza el procedimiento. Entre los elementos más importantes se puede destacar la obligación de las autoridades públicas de proporcionar información con la mayor celeridad posible y, en todo caso, en unos plazos máximos de un mes,

con carácter general, y de dos meses en el caso de que el asunto sea de gran complejidad. También es reseñable la apuesta por las nuevas tecnologías y la obligación de difusión de información ambiental en casos de amenaza para la salud o el medio ambiente.

Según el texto, la garantía de participación de los ciudadanos se dará contemplando los plazos suficientes para el estudio de propuestas y estableciendo la obligación de las administraciones de tomar en consideración las observaciones presentadas. Como novedad es de destacar que la administración ha de identificar al *público interesado* en cada procedimiento de elaboración de planes y programas o redacción de normativa, y notificarles de oficio la intención de iniciar el procedimiento en cuestión. En esta consideración de público interesado, se hace un reconocimiento expreso de la legitimación de las ONG para participar como titulares de los intereses colectivos.

Se trata, en síntesis, de un nuevo avance del sistema democrático, que viene a facilitar a la ciudadanía criterios para intervenir activamente en los procesos públicos de toma de decisiones que afectan al medio ambiente y, por tanto, a su salud y su calidad de vida.



### La implantación de la gobernanza en Andalucía

El discurso de la gobernanza plantea cambios importantes en las prácticas propias de la democracia apuntando hacia la dimensión participativa. Los principios de participación y corresponsabilidad se convierten en el reto de acometer un conjunto de cambios en el sistema de toma de decisiones, que además de implicar directamente a las autoridades públicas, genere cambios de actitud en la ciudadanía y los agentes económicos y sociales respecto a las políticas a desarrollar.

Para el caso concreto de Andalucía, las administraciones públicas, desde el punto de vista del proceso de modernización e innovación en el sector público, deben ser un instrumento dinamizador ante los desafíos del futuro.

Después de veinte años operando desde una estructura tradicional y sin apenas cambios, los nuevos retos que impone el sistema de gobierno exigen una profunda reflexión colectiva, con el objetivo de diseñar y aplicar nuevas formas de organización y funcionamiento que permitan agilizar estructuras y funcionamientos públicos y asegurar pautas de calidad, transparencia y eficacia en la acción pública.

En este sentido, La Junta de Andalucía, asumiendo las recomendaciones del Libro Blanco de la Gobernanza Europea y del proceso de debate que se abrió tras su publicación reconoció que, en orden a situar el desarrollo sostenible como objetivo primordial de la política ambiental, era necesaria una reorganización de las instituciones y procedimientos, a fin de permitir una participación más activa de la ciudadanía y sus organizaciones, con objeto de favorecer la formulación de planteamientos ambientales más integrales.

Son varios los avances que desde el gobierno andaluz se están haciendo de cara a enfrentar e implementar los principios de buena gobernanza a sus políticas ambientales. A continuación se destacan algunos de estos avances asociándolos a sus principios vertebradores. Como complemento, se hará también referencia a algunas iniciativas relevantes desarrolladas tanto en el ámbito estatal como internacional.

### Apertura

Para que la participación sea real es necesario que los ciudadanos puedan acceder de manera cómoda y efectiva a una información veraz y actualizada, acceso que debe estar garantizado por las administraciones públicas.

La aplicación de este principio exige a la administración adaptarse a las nuevas exigencias y hábitos que, a este respecto, está desarrollándose en la ciudadanía, entre los que destaca la necesidad de acceder a una información personalizada.

Desde hace algunos años, en la Junta de Andalucía viene realizando un esfuerzo importante para hacer del conocimiento y la información pilares de la modernización, realizándose iniciativas para facilitar el acceso a la información gracias a la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación al ámbito de la gestión administrativa. En este sentido pueden destacarse, entre otras, la aprobación del Decreto 72/2003 de 18 de marzo, de medidas de impulso a la sociedad del conocimiento en Andalucía; la creación del portal *andalucia.es*; la creación de la Red de Información Ambiental de Andalucía; la renovación del sitio web de la Consejería de Medio ambiente, basándolo en nuevo gestor de contenidos que facilita su uso; o la edición anual en internet del Informe de Medio Ambiente de Andalucía. También puede incluirse en este apartado la aprobación del Decreto 183/2003 de 24 de julio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos; y la Ley 59/2003 de 19 de diciembre sobre firma electrónica.

### Los servicios electrónicos de la administración ambiental andaluza

En los últimos años, la administración ambiental andaluza ha realizado grandes esfuerzos en mejorar y ampliar los servicios electrónicos ofertados al ciudadano, de manera que se facilite su acceso a la información y la facilitación de los procesos administrativos. Éstos son los servicios electrónicos que se ofrecen en la actualidad:

*Trámites administrativos* (el alcance de estos trámites puede consultarse en el sitio web de la Consejería de Medio Ambiente)

- Calidad ambiental
  - Solicitud de autorización de emisión de gases de efecto invernadero.
  - Trámite para declaraciones del Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes (EPER).
- Caza y pesca
  - Planes Técnicos de Caza.
  - Memoria anual de actividades cinegéticas.
  - Tasas de caza y pesca continental . Año 2006.
  - Tarjeta de identificación del cazador y/o pescador: consulta de datos en el registro.
  - Solicitud de licencias de caza y pesca continental.
- Residuos Peligrosos
  - Inscripción de pequeños productores en el registro de productores de residuos peligrosos.
  - Estudio de minimización de residuos peligrosos en la empresa.
  - Declaración anual de productores de Residuos Peligrosos.
  - Presentación de la hoja de control de la recogida de aceites (documento A).
  - Presentación de la hoja de control de la recogida de aceites (documento B) .
  - Presentación de la hoja de control de la recogida de residuos peligrosos (pequeñas cantidades).
  - Validación de documentos de control y seguimiento de residuos peligrosos (Destinatarios).
  - Presentación de documentos de control y seguimiento de residuos peligrosos (Remitentes).
  - Memoria anual de gestores de residuos peligrosos.
  - Certificado de destrucción de vehículos al final de su vida.
- Ayudas forestales
  - Ayudas para el desarrollo y la gestión sostenible de los recursos forestales.
  - Ayudas para la conservación, la mejora de las especies silvestres y sus hábitats, y el fomento de la gestión sostenible de los recursos cinegéticos.
  - Ayudas para la restauración de las especies silvestres y sus hábitats en las áreas incendiadas en las provincias de Sevilla, Huelva y Jaén.
  - Ayudas para la prevención y lucha contra incendios forestales.
- Suelos contaminados
  - Suelos contaminados: informe preliminar sobre actividades potencialmente contaminantes del suelo y el subsuelo.



### Servicios de información y atención al ciudadano

- Servicio de información sobre caza y pesca continental a través de correo electrónico.
- Tarjeta de identificación del cazador y/o pescador: consulta de datos en el registro.
- Inventario de árboles y arboledas singulares de Andalucía.
- Propuestas de inclusión en el Inventario de Humedales de Andalucía.
- Consulta en línea de la base de datos de la Biblioteca de la Consejería de Medio Ambiente.
- Suscripción a nuevos programas de voluntariado y campañas de comunicación social.
- Consulta de documentos sometidos a exposición pública.
- Consulta de situación de contratos.
- Consulta en línea de datos meteorológicos en forma tabular y/o gráfica.
- Suscripciones a revistas y boletines electrónicos.
- Consulta de información cartográfica ambiental, ortofotos e imágenes de satélite de Andalucía.
- Consulta a instalaciones y servicios de uso público en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

### La Red de Información Ambiental de Andalucía

En mayo de 2000 fue publicada la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía que regula la creación de la Red de Información Ambiental. La finalidad de dicha Red es producir y difundir más y mejor información ambiental, siendo el instrumento permanente que facilite a la ciudadanía, la comunidad científica, técnicos y gestores información ambiental de calidad obtenida con métodos normalizados.

La Red pretende reunir las diversas fuentes de información del medio ambiente andaluz a aportar por cada uno de los socios que voluntariamente se incorporen, como base compartida para la realización de evaluaciones ambientales así como la puesta en común de procedimientos de normalización y de herramientas de gestión de la información, como un sistema de gestión de metadatos, un sistema de gestión de consultas y un sistema de gestión de imágenes y cartografía a través de una intranet desarrollada específicamente. Este sistema también da apoyo al uso de la certificación y la tramitación de procedimientos administrativos a través de internet.

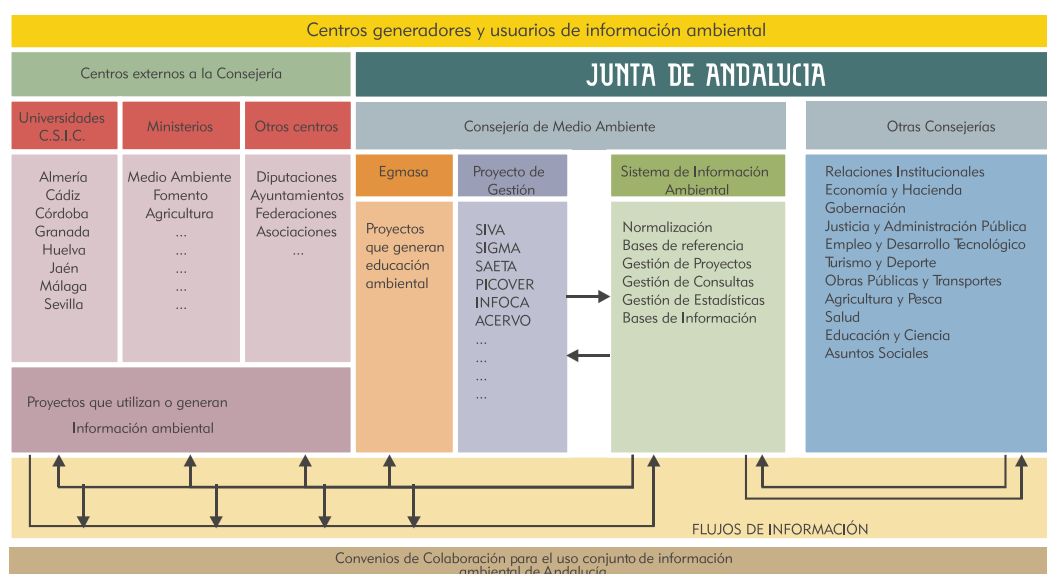


Los objetivos de la Red son facilitar el acceso a información adecuada, selectiva, relevante y fiable a gestores públicos en general, para el desarrollo y aplicación de políticas ambientales sólidas; permitir la utilización común de recursos de información científico-técnica con calidad contrastada, generados sobre el medio ambiente por diferentes centros implicados en la investigación y/o gestión de aspectos ambientales de Andalucía; fomentar el desarrollo de la investigación en medio ambiente haciendo uso de nuevas tecnologías de la información para que las iniciativas y decisiones sobre el medio ambiente se apoyen en una sólida base de conocimientos científicos; y difundir la información ambiental a la ciudadanía.

En cuanto a los cometidos que la Red de Información Ambiental tiene asignados, pueden destacarse los siguientes:

- Creación de información ambiental en Andalucía en aquellos aspectos vinculados con los Servicios directamente implicados en gestión ambiental.
- Producción de la cartografía temática ambiental de Andalucía.
- Mantenimiento del sistema de gestión de información ambiental con actualización de sus contenidos.
- Elaboración de la información estadística oficial de la Consejería en aquellos parámetros que sean propios de los Servicios integrados en su estructura.
- Control de calidad de proyectos estadísticos y de informaciones generadas por otros Servicios gestores de medio ambiente.

- Generación de información ambiental a través de la utilización de nuevas tecnologías vinculadas con el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG), Teledetección, así como la realización de vuelos fotogramétricos orientados a la creación de información y control de problemas ambientales.
- Mantenimiento de la red de comunicaciones en su vertiente de uso para creación y difusión de información ambiental.
- Producción y difusión de información ambiental.
- Elaboración de informes periódicos sobre el estado del medio ambiente (informe anual de medio ambiente, compendio de cartografía y estadísticas).



- Control de calidad de la información ambiental en el sitio Web de la Consejería de Medio Ambiente.

La estructura de la Red tiene un carácter descentralizado que pretende evitar la duplicidad de esfuerzos gracias a la existencia un control permanente sobre la información residente en el sistema y la que se esté levantando. Igualmente, se evitan disfunciones o solapamientos de las tareas asignadas a las diferentes unidades organizativas toda vez que se asegura la compatibilidad entre las diferentes informaciones que se manejan en la Consejería de Medio Ambiente por sus diferentes órganos técnicos

La Consejería promueve la interconexión en Red de la mayor parte de su organización, y ha procedido a implementar un sistema de vigilancia del medio ambiente andaluz que ha servido como referente básico para los niveles estatal y europeo. Estos esfuerzos se han visto culminados con la integración de la Consejería de Medio Ambiente como Punto Focal de Información, a nivel regional, integrado en la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (EIONET).

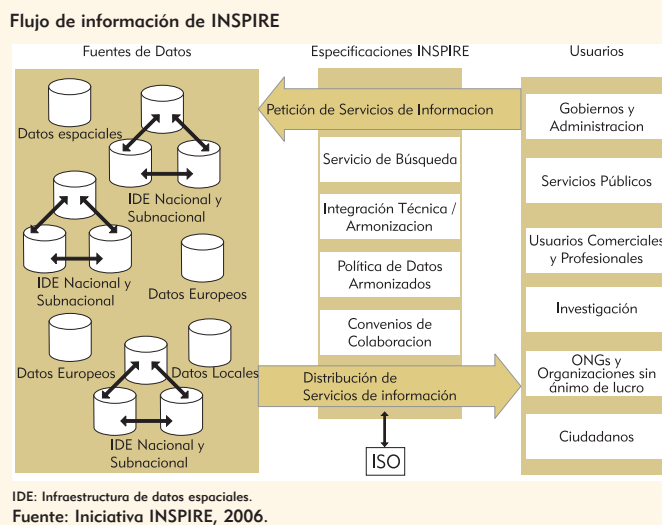
### Iniciativa INSPIRE

En septiembre de 2001, la Dirección General de Medio Ambiente, la Agencia Europea Eurostat, y el Instituto para el Medio Ambiente y la Sostenibilidad, a través de su Centro de Investigación Común (JRC), los tres dependientes de la Comisión Europea, pusieron en marcha la iniciativa INSPIRE (Infraestructura for Spatial Information in Europe), con el objeto hacer disponible información geográfica relevante, concertada y de calidad de forma que se permita la formulación, la implementación, la monitorización y la evaluación de las políticas de impacto o de dimensión territorial, de la Comunidad Europea.



INSPIRE es una iniciativa orientada a establecer estándares y protocolos de tipo técnico, aspectos organizativos y de coordinación, políticas sobre la información que incluye el acceso a los datos y la creación y mantenimiento de información espacial.

INSPIRE es el primer paso de una amplia iniciativa multilateral que inicialmente dirige su interés sobre la información espacial necesaria para políticas medioambientales y que estará disponible para satisfacer las necesidades prácticas de otras áreas, tales como la agricultura y el transporte.



### Participación

Como ya se ha comentado anteriormente, la gobernanza exige altos niveles de participación, sin los cuales carece de sentido. En Andalucía son diversos los procedimientos participativos que se están ensayando, tanto en los procesos de elaboración de planes y programas ambientales, como la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible y el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, como en la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental.

Es también de destacar el interesante debate social desarrollado en materia de medio ambiente urbano, propiciado por el Programa Ciudad 21, que pretende conjugar los esfuerzos de la ciudadanía, los entes locales y la administración autonómica para definir planes de acción participativos para cada municipio adherido al programa. Para facilitar la participación de los integrantes de los distintos órganos colegiados se está reforzando su dinamización mediante la creación y puesta en funcionamiento de foros virtuales, que ofrecen un canal abierto y permanente para el intercambio de opiniones.

Uno de los aspectos más reseñables dentro de este apartado tiene que ver con la importante implicación de los andaluces en los programas de Voluntariado Ambiental en Andalucía, lo que viene a reafirmar el gran interés y su alto grado de compromiso respecto a las cuestiones ambientales. Estos programas han trascendido de nuestras fronteras, siendo especialmente destacable la participación de voluntarios y voluntarias procedentes de la Comunidad andaluza en Galicia, tras el accidente del Prestige.

El desarrollo de nuevas tecnologías para la comunicación ha supuesto un importante estímulo a la participación activa de la ciudadanía y una mayor facilidad en el acceso a la información, tanto en materia de medio ambiente, como en otros aspectos trascendentes de la vida cotidiana. Sin embargo, también es cierto que, en muchos casos, se ha sobrevalorado su poder como herramienta, pues si no va acompañada de nuevas capacidades de acción colectiva, no puede desplegar todas sus posibilidades.

### La participación en la elaboración de planes, programas y estrategias.

De un tiempo a esta parte, y especialmente tras la aprobación de la Directiva 2003/35/CE, la participación se ha convertido en un elemento de gran relevancia en la elaboración de estrategias, planes y programas. La experiencia obtenida tanto a nivel nacional (Estrategia Española de Biodiversidad, Estrategia Española de Ahorro Energético, Plan de Acción para los Espacios Protegidos del Estado Español, etc.) como regional (Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004 – 2010, Estrategia Andaluza de Educación Ambiental, etc.) y local (II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana, Planes de Acción de las Agendas 21, etc.) sugiere que la dimensión participativa supone un elemento de refuerzo



para la definición y aplicación de estas estrategias. La participación en la preparación de estrategias puede adoptar numerosas formas, aunque generalmente suele incluir ejercicios de consulta pública general (publicación de borradores de documentos de manera que individuos y grupos tengan la oportunidad de hacer comentarios); y negociaciones más intensas con los principales grupos de interesados (otros ministerios y niveles del gobierno, organizaciones empresariales ONGs ambientales, etc.).

Para atraer al público y a los grupos de interesados a los procesos estratégicos pueden emplearse numerosas técnicas específicas, incluyendo reuniones abiertas, encuestas de opinión y grupos focales, foros deliberativos (tales como paneles consultivos de ciudadanos o jurados ciudadanos), mesas redondas de grupos de interesados, grupos de trabajo, etc.

Si se tienen en cuenta no sólo la elaboración y la adopción de estrategias, sino también su puesta en práctica, entonces se amplían considerablemente tanto las oportunidades como la necesidad de participación. En estas circunstancias, los promotores de las estrategias deben atraer a los demás actores si realmente desean llevar a cabo sus ambiciones estratégicas.

La participación significativa plantea un verdadero reto que busca superar el simple ejercicio de relaciones públicas y los tradicionales procedimientos reglados de participación (información pública y audiencia a los interesados), combinado con una negociación entre los actores públicos y privados clave, generando un conjunto de interacciones más participativas, integradoras y deliberativas.

### La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible

En 1999, la Consejería de Medio Ambiente comenzó a trabajar en la *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía*. El documento obtenido es el resultado de un largo proceso de participación, con representantes de todos los sectores de la sociedad andaluza. Se trata de un documento consensuado, participativo y activo, surgido de un foro amplio, y abierto a valoración y revisión por la ciudadanía.

Durante el proceso de elaboración, se constituyó un Foro de Desarrollo Sostenible en el seno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, como grupo de trabajo permanente, creado para impulsar la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la Estrategia.

Dicho grupo, como se ha comentado, contó con representantes de todos los sectores de la sociedad, organizaciones sociales, económicas y de participación:

- Confederaciones y federaciones de asociaciones ecologistas de defensa de la naturaleza y el medio ambiente, radicadas en Andalucía y legalmente registradas.
- Organizaciones sindicales más representativas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
- Organizaciones de consumidores y usuarios, a propuesta de las representadas en el Consejo Andaluz de Consumo.
- Asociaciones de vecinos, a propuesta de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía.
- Asociaciones juveniles, a propuesta del Consejo Andaluz de la Juventud de Andalucía.
- Organizaciones empresariales más representativas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, a propuesta de las mismas.
- Representantes de los municipios.
- Diputaciones Provinciales.
- Comunidad docente e investigadora, a propuesta del Consejo Andaluz de Universidades.
- Asociaciones agrarias más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, a propuesta de las mismas.

Las Mesas de Trabajo tuvieron un carácter sectorial y en ellas se debatieron, tanto las áreas temáticas como las orientaciones específicas correspondientes. Cada Mesa estuvo integrada por las personas expertas designadas, al efecto, por cada organización representada en el Foro de Desarrollo Sostenible, y presidida y coordinada por un experto de reconocido prestigio, participante, asimismo, en la elaboración de las Bases para la Agenda 21 Andalucía y apoyado por un Secretario, designado por la Consejería de Medio Ambiente.

El día 5 de junio de 2003 el Foro de Desarrollo Sostenible aprobó, por amplia mayoría, la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía, que fue refrendada por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, en la reunión extraordinaria, celebrada ese mismo día.

### La Estrategia Andaluza de Educación Ambiental

El enfoque abierto y participativo de redacción de la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental se ha desarrollado a través de la elaboración de borradores y su posterior análisis y revisión a lo largo de todo el proceso de redacción. Para ello, las sucesivas ediciones eran enviadas a todos los participantes y expertos, facilitando además su acceso en un sitio Web específico, a cualquier persona interesada en la Estrategia.

Así, el primer borrador de la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental se redactó basándose en estudios de diagnóstico de la situación de la educación ambiental en Andalucía, las propuestas de los diferentes sectores, del estudio comparativo de las estrategias en otras Comunidades Autónomas, así como de las aportaciones de los miembros de la Comisión Técnica y de la Comisión Asesora.

La Comisión Técnica definió los diversos escenarios que servirían para realizar el análisis sectorial de la educación ambiental en Andalucía y facilitar el proceso de participación con las aportaciones y reflexiones de todos los interlocutores. Éstos fueron los siguientes: espacios naturales protegidos; centros de educación ambiental; sistema educativo; administraciones públicas; medios de comunicación; universidad; asociaciones y empresas; y sindicatos.

La participación pública en la elaboración se ha desarrollado a través del proceso de elaboración de los diagnósticos, mesas de participación pública, participación a través de internet y otros medios (postal, fax, etc.); y la presentación de los diferentes borradores en el Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

Número de participantes por mesas y provincias en la EaDEA

| Provincias                   | CEA y ENP | Educación 1 | Educación 2 | Administración | Asociaciones | Medios de comunicación | Empresas y sindicatos | Total |
|------------------------------|-----------|-------------|-------------|----------------|--------------|------------------------|-----------------------|-------|
| Almería                      | 1         |             |             | 1              | 2            | 1                      | 1                     | 6     |
| Cádiz                        | 2         | 3           | 1           | 4              | 3            | 1                      | 1                     | 15    |
| Córdoba                      | 1         | 4           | 3           | 5              | 2            |                        |                       | 15    |
| Granada                      | 3         | 3           | 2           |                | 3            |                        |                       | 11    |
| Huelva                       | 3         | 3           | 2           | 1              |              | 1                      | 2                     | 12    |
| Jaén                         | 4         | 2           |             | 3              |              |                        |                       | 9     |
| Málaga                       | 3         | 3           | 2           | 2              | 1            | 2                      |                       | 13    |
| Sevilla                      | 4         | 6           | 2           | 3              | 13           | 9                      | 16                    | 53    |
| Consejería de Medio Ambiente | 4         | 1           | 2           | 5              | 3            | 3                      | 4                     | 22    |
| Consejería de Educación      |           | 1           | 2           |                |              |                        |                       | 3     |
| Secretaría                   | 3         | 3           | 4           | 3              | 4            | 3                      | 3                     | 23    |
| Total participantes          | 28        | 29          | 20          | 27             | 31           | 20                     | 27                    | 182   |

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2005.

Las aportaciones de las personas que asistieron a las mesas de participación y las sugerencias recibidas a través de la página web y otros medios, así como las propuestas de la Comisión Técnica, fueron incorporadas a un segundo borrador, que se sometió a una segunda ronda de revisión similar a la anterior.

El III Congreso Andaluz de Educación Ambiental, que tuvo lugar en Córdoba entre el 23 y el 25 de octubre de 2003, contó con la participación de más 500 personas procedentes de los distintos escenarios de la educación, la participación y la comunicación ambiental en Andalucía. Fue en este encuentro donde tuvo lugar la presentación pública de la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental, convirtiéndose en el foro en el que se inició la fase de implantación de la misma.

La Estrategia establece un conjunto de recomendaciones para la mejora y el desarrollo de la educación ambiental en Andalucía. El periodo de implantación es 2003-06 y su implementación corresponde a los distintos actores (entidades y personas) que han suscrito las metas generales, los objetivos específicos y los diagnósticos de la Estrategia.



### El proceso de participación en la elaboración del Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010)

El vigente Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010. En primer lugar, merece la pena destacar el carácter participativo de su proceso de formulación, para el que se ha contado con las valoraciones y consenso de los diferentes agentes sociales y económicos y con las distintas entidades de la administración relacionadas con actividades de interés para el medio ambiente.

Por otro lado, los nuevos modelos de reorientación de la política ambiental andaluza se enfocan a conseguir una mayor cercanía a la ciudadanía, fomentando su participación activa en el alcance de los objetivos del desarrollo sostenible como estrategia para la conservación de los recursos naturales.

El tercer cambio se refiere a la incorporación de las responsabilidades asumidas por la Junta de Andalucía respecto a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, con el objetivo de diseñar una política de gestión integral de las aguas en una importante porción del territorio andaluz.

En la elaboración del Plan se han cubierto tres fases claramente diferenciadas: diálogo, consenso y aprobación.

La fase de diálogo ha consistido en la participación mediante información y puesta en común de los distintos agentes sociales e instituciones en la realización de un documento de partida para la formulación del Plan, cuyo contenido ha estado a disposición de los ciudadanos en internet durante el período de información pública para la presentación de alegaciones.

Tras la incorporación de las aportaciones generadas en las sesiones de trabajo se elaboró un documento borrador que, además de ser revisado por los participantes al proceso, fue presentado (a fin de promover el debate) en las Jornadas de Divulgación sobre la Investigación del Medio Ambiente. Como consecuencia se obtuvo un documento consensado con un alto nivel de participación que fue presentado, como inicio de la fase de consenso, al Comité de Acciones para el Desarrollo Sostenible y al Consejo Andaluz de Medio Ambiente en febrero de 2004 para recoger sus opiniones y propuestas antes de proceder a la edición definitiva.

El procedimiento seguido para la elaboración de este Plan viene a corroborar su carácter participativo en coherencia con la importancia de la participación y el compromiso de la ciudadanía en la mejora del medio ambiente andaluz.



### El voluntariado ambiental en Andalucía

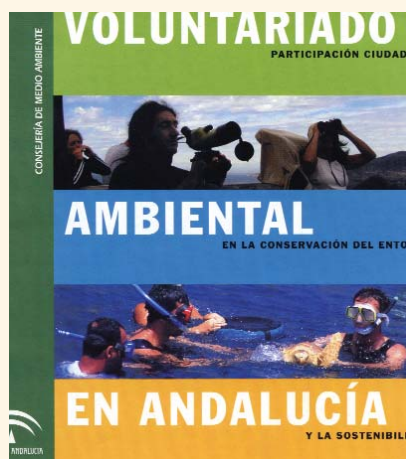
La conservación de los valores ambientales de nuestro entorno requiere, cada vez más, de la colaboración activa de la población. El voluntariado ambiental contribuye a una mejor gestión ambiental: actúa en la prevención, detección y resolución de problemas ambientales y sensibiliza a la población comprometiéndola en la búsqueda de soluciones.

El programa de voluntariado ambiental de Andalucía surgió en 1995 como una iniciativa institucional de la Junta de Andalucía, en colaboración con entidades sociales diversas, para la promoción de la acción social voluntaria dirigida a la mejora del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. Desde entonces, son diversas las modalidades de participación del voluntariado ambiental que han ido surgiendo en nuestra Comunidad, lo que permite una mejor adaptación a los distintos intereses de las personas implicadas en estas actividades.

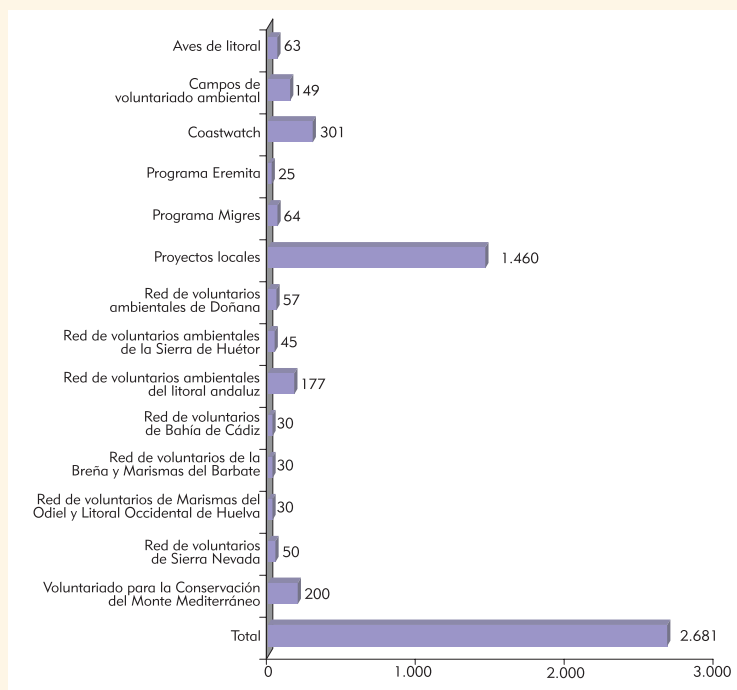


Estas modalidades son las siguientes:

- Proyectos locales de voluntariado.
- Campos de voluntariado ambiental.
- Red de voluntarios ambientales en espacios naturales.
- Red de voluntarios ambientales del litoral andaluz.
- Proyectos de biodiversidad.



Participación en proyectos de voluntariado ambiental, 2005



Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2006.

### El nuevo Plan de Desarrollo Sostenible de la Comarca de Doñana

El primer Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y su entorno (1993 - 2002) ha sido el de mayor envergadura realizado hasta la fecha en un espacio protegido europeo. Coordinado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, fue gestionado por Comisión de Coordinación y Seguimiento que integró a los municipios de la Comarca.

Un Comité Internacional de Expertos había elaborado en 1992 un Dictamen sobre Estrategias para el Desarrollo Socioeconómico Sostenible de Doñana y su entorno. Las conclusiones de este documento se recogieron en el mencionado plan, estableciéndose las medidas para conciliar los intereses entre conservación y desarrollo.

El Plan se apoyaba en dos pilares fundamentales: la conservación del Medio Ambiente y el desarrollo socioeconómico de la comarca. El ámbito de actuación lo conforman los trece municipios que constituyen la Comarca.

Tras el periodo de actuación del primer Plan, se hizo necesario seguir avanzando, lo que ha supuesto la elaboración del II Plan para el Desarrollo Sostenible de la Comarca de Doñana. Este nuevo Plan se ha formulado con una orientación metodológica fundamentada en dos grandes componentes generales: la participación y la coordinación interadministrativa.

El Acuerdo de Consejo de Gobierno desde el que se organizó la formulación de este II Plan planteó desde un primer momento la necesidad de concebirlo como un proceso en el que, paralelamente a su elaboración, se deberían articular las fuerzas locales implicadas en el mismo y como un plan dirigido a fortalecer una cultura social y productiva de desarrollo local basada en los valores de sostenibilidad, innovación y diferenciación, con la integración y participación de los agentes locales como eje vertebrador del mismo.

Desde el nuevo PDS-Doñana la participación se entiende como un proceso que permite la implicación activa y directa de la población de un territorio en la toma de decisiones sobre el mismo y en su implementación. La participación ha de contribuir a la resolución más eficaz de los problemas sociales ya que los procesos participativos permiten, por un lado, la integración social, al fomentar un sentimiento colectivo de pertenencia a una misma



comunidad y, por otro, la integración territorial al fomentar un sentido de pertenencia e identificación de los miembros de la comunidad con el territorio que gestiona e identifica como comunitario.

En cuanto a la coordinación interadministrativa, se plantea como ineludible alcanzar altos niveles de eficacia en la coordinación entre los distintos departamentos de la administración con objeto de mejorar sustancialmente la utilidad y productividad de la planificación. En este contexto el PDS-Doñana debe resolver la necesaria articulación entre los diversos niveles: interdepartamental de la Junta de Andalucía, con las administraciones locales y entidades de carácter local y con los organismos de la Administración estatal competentes en el ámbito del Plan).



### El Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21

En la Comunidad Autónoma andaluza, la Consejería de Medio Ambiente, consciente de los problemas ambientales que se generan en el medio urbano y de la percepción que de los mismos tienen los ciudadanos, apuesta desde hace años por el desarrollo de un programa de sostenibilidad urbana. En este contexto, el Pacto Andaluz por el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, supuso el punto de partida de la Agenda 21 regional. El Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21 se enmarca en la estrategia de transición hacia el desarrollo sostenible que impulsa la Junta de Andalucía.

La participación en el Programa CIUDAD 21 se basa en los intercambios de apoyo y asesoramiento técnico entre las distintas instituciones implicadas y está abierta a todas las ciudades que manifiesten el compromiso de iniciar una estrategia integrada hacia la mejora ambiental de su territorio, así como la aplicación de buenas prácticas ambientales adaptadas a sus necesidades y prioridades.

Podrán ser beneficiarios de las subvenciones los ayuntamientos adheridos al Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21 de la Junta de Andalucía. Dichas subvenciones tendrán como finalidad financiar el diseño, el desarrollo y/o ejecución de acciones o proyectos ambientales que se ajusten a los objetivos del Programa.

El principal protagonista del Programa Ciudad 21 ha de ser, sin duda, la propia ciudadanía de los municipios que se acojan al mismo y sus representantes. Para impulsar el desarrollo del Programa, la Consejería de Medio Ambiente cuenta con la colaboración de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), que actúa en defensa de la autonomía local y la representación de los intereses de las Entidades Locales ante las distintas instancias administrativas.

### Planes de acción de las Agendas 21

En el Programa 21 (Río de Janeiro, 1992) se hizo un llamamiento a las comunidades locales del mundo para que crearan su propia Agenda 21, instando a las autoridades locales a iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas no más tarde del año 1996. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, dichas autoridades recibirían la información necesaria para formular las mejores estrategias en las políticas económica, social y económica.

La Agenda Local 21 es un proceso a implantar y desarrollar por las Entidades Locales que se basa en la integración de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio a través de la elaboración y aplicación de un Plan Estructural o Plan de Acción Local.

Persigue la transición hacia la sostenibilidad local (ambiental, social y económica) mediante la integración de la supervivencia y respeto por el entorno, la necesidad de equidad o justicia social y el equilibrio económico.

Para asegurar su efectividad, todos los agentes implicados, grupos de interés y colectivos ciudadanos deben participar tanto en la adopción de los criterios de sostenibilidad como en la definición de las estrategias y acciones a desarrollar en el municipio. Además, debería tener en cuenta los principios de aplicación transversal de los programas (de manera que la acción medioambiental repercuta en todos los ámbitos del municipio), acciones a largo plazo y evaluación continua. La participación en un proceso de Agenda 21 Local genera una serie de beneficios tales como la democratización y transparencia de la gestión municipal, optimizando los procedimientos de participación ciudadana; la integración de las políticas municipales; la mejora de la imagen pública del municipio; la prevención en la aparición de conflictos sociales y problemas ambientales; y la facilitación procedimientos de acceso a subvenciones o financiación regional, estatal o europea.

### La dinamización de la participación de los órganos colegiados en materia de medio ambiente

Antes de asumir la Junta de Andalucía las competencias en materia de medio ambiente, los órganos colegiados existentes tenían como finalidad la coordinación interdepartamental, sin dar cabida alguna a la participación ciudadana, si bien de estos órganos (como las Juntas Consultivas de Caza) contemplaban la existencia de algunos miembros de colaboración ciudadana.



Con la aparición de una estructura autonómica de gestión de la política ambiental, se inicia la creación de órganos que propician la participación social en materia medioambiental, con una presencia ciudadana estimable; aunque todavía no se tenía experiencia a nivel autonómico -ni incluso nacional- de participación de los colectivos con intereses sociales en la gestión administrativa ambiental.

Con la creación de la Agencia de Medio Ambiente por Ley 6/1984, se multiplican los órganos colegiados de colaboración ciudadana. Así, se establecen durante ese mismo año los Patronatos y las juntas rectoras de algunos espacios protegidos y la modificación de la composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente. A partir de 1997 se unificó la constitución, composición y funciones de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales.

En cuanto a los Consejos Provinciales, a partir de 1992 se ofrece la posibilidad de constituir los Consejos Provinciales Forestales, que tuvieron su arranque en el Decreto 3/1993. Con la unificación de las competencias forestales, a partir de la creación de la Consejería de Medio Ambiente (Decreto del Presidente 148/1994), se encuentran los tres Consejos Provinciales en una misma institución (antes los de Caza y Forestales correspondían a la Consejería de Agricultura y Pesca), por lo que se ofrecía la posibilidad de crear un único órgano colegiado a nivel provincial, para no triplicar la representación tanto institucional como social. Con el Decreto 198/1995 queda un único Consejo en cada provincia que trata todas las cuestiones medioambientales, incluidas las forestales y de caza, aunque se le denomina de Medio Ambiente, Forestal y de Caza, a fin de que se entienda su triple origen y se comprendan sus relaciones con los Consejos a nivel de toda la Comunidad (sin contar con que el Consejo Forestal surge de una Ley, la 2/92, Forestal de Andalucía y no de un decreto).

Finalmente, el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, creado por el Decreto 57/1995 y que sustituye al Consejo Asesor de Medio Ambiente, viene a completar los órganos colegiados dependientes de la Consejería de Medio Ambiente, con funciones medioambientales no incluidas en los otros dos Consejos Andaluces, esto es el Forestal y el de Caza. De esta forma se completa la situación actual de todos los órganos colegiados de la Consejería de Medio Ambiente.

En la actualidad, los órganos colegiados adscritos a la Consejería de Medio Ambiente se pueden estructurar en tres niveles o ámbitos territoriales.

Mediante este modelo de organización quedan cubiertos todos los peldaños posibles de participación social en la gestión medioambiental en nuestra Comunidad Autónoma. En cada uno de estos niveles de responsabilidad de la participación social se materializa de diferente manera, pero básicamente se cubren unos fines, una composición de miembros y una diversidad de representación social muy semejantes.

| Órganos colegiados de participación adscritos a la Consejería de Medio Ambiente |  |   |
|---|--|---|
| Provincias  | CEA y ENP  | Educación 1   |
| Nivel Andalúz   | Consejo Andalúz de Medio Ambiente                                | Decreto 57/1995   |
|   | Consejo Andalúz de Biodiversidad                                 | Ley 8/2003, de 28 de octubre, de Flora y Fauna Silvestres                 |
|   | Consejo Andalúz del Agua   | Decreto 202/1995, de 1 de agosto  |
| Nivel Provincial  | Consejos Provinciales de Medio Ambiente y Biodiversidad          | Decreto 530/2004, de 16 de noviembre del Consejo Andalúz de Biodiversidad |
| Nivel de Espacio Protegido  | Juntas Rectoras de Parques Naturales                             | Decreto 239/97  |
|   | Patronatos de Reservas y Parajes de reconocimiento internacional | Decreto 109/1987  |
|   |  | Decreto 169/1990  |
|   |  | Ley 11/1984   |
|   |  | Decreto 417/1990  |
| Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2006.                                     |  |   |

Las funciones de los órganos colegiados pueden sintetizarse en:

- Informar a sus miembros sobre documentos y proyectos de la Consejería (función de control).
- Opinar sobre y ratificar determinados documentos y proyectos de la Consejería (cogestión a iniciativa de la Administración).
- Elaborar propuestas y promover iniciativas por parte de los miembros de los órganos colegiados (cogestión a iniciativa de los representantes de intereses sociales).
- Aprobar los reglamentos de régimen interior y la propuesta de gastos de los órganos colegiados de espacios protegidos (gestión de los miembros de los órganos colegiados).
- Velar por la conservación de los valores y recursos naturales de los espacios protegidos.
- Impulsar la coordinación de los sectores público y privado.
- Facilitar la participación ciudadana.

### La gobernanza en los Espacios Naturales Protegidos

La gobernanza en los espacios naturales protegidos adquiere cada vez más importancia y actualidad. Se trata de lugares en los que las políticas de conservación introducen cambios en el uso de los recursos naturales de manera que determinadas actividades deben ser limitadas por su fuerte impacto mientras que, impulsadas por la revalorización de los recursos naturales, surgen otras de nueva factura.

Se hace especialmente evidente a partir de los documentos emanados del V Congreso Mundial de Parques de 2003 (Acuerdo de Durban y otros) donde se recogen varias recomendaciones y orientaciones específicas para mejorar el gobierno de las áreas protegidas. También el congreso anual de Europarc-España de 2004, dedicó un taller específico a trabajar sobre Gobernabilidad y participación.

La Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres establece en su artículo 20 la posibilidad de creación de patronatos o juntas rectoras, concebidos como órganos colegiados para la participación pública. Para los parques nacionales se establece la obligatoriedad de constituir dicho patronato mientras que queda a merced de las comunidades autónomas la posibilidad de crear estos órganos en el resto de espacios protegidos.

Una revisión realizada por Europarc de la normativa vigente en las distintas comunidades autónomas respecto a estos órganos permite identificar distintas tipologías, si bien sus funciones y objetivos son básicamente las mismas. Aunque pueden asumir algunas funciones ejecutivas, habitualmente poseen carácter exclusivamente consultivo.

En la actualidad los trece parques nacionales españoles cuentan con sus correspondientes patronatos y el 61,76% de los parques naturales dispone de órganos colegiados, siendo las juntas rectoras el tipo más empleado con un 70%, frente al 17% que ha usado la denominación de patronato.

El Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español es un documento de referencia sobre

el papel de estos espacios en la sociedad del siglo XXI, cuyo principal objetivo es proporcionar diagnósticos, recomendaciones y propuestas de acciones concretas para afrontar los desafíos que plantea su planificación, su gestión y su conservación.

La elaboración del Plan nace de las recomendaciones del Congreso Mundial de Parques de 1992 celebrado en Caracas y de uno de sus resultados, el documento Parques para la Vida: Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa, publicado en 1994 por la UICN, con la colaboración de otras instituciones como la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (Europarc). El documento exhorta a establecer un foro de debate en cada país con el propósito de ajustar las recomendaciones a las necesidades nacionales y regionales y fue presentado en el mes de febrero de 2002.



El capítulo 6 del Plan de Acción está dedicado íntegramente a la participación y establece tres momentos básicos para dicha participación: la declaración, la planificación y la gestión.

La participación ciudadana ha sido crucial para la declaración de numerosos espacios protegidos gracias a intensas campañas reivindicativas desarrolladas desde organizaciones vecinales, conservacionistas, instituciones científicas, etc. En cuanto a la planificación, en aquellos espacios protegidos que cuentan con Plan Rector de Uso y Gestión ha existido habitualmente un proceso de participación pública en su elaboración. Las vías de participación más empleadas han sido la consulta a diversos sectores afectados, la consulta a un órgano colegiado de participación y el sometimiento del proyecto a un periodo de información pública.

Por último, los instrumentos de participación más utilizados en la gestión siguen siendo los órganos colegiados de participación pública, las entrevistas de los interesados con miembros del equipo gestor y la recepción de

comunicaciones escritas que contienen propuestas o sugerencias. A pesar de ello, la realidad es que los procesos de participación en los espacios protegidos españoles no han sido tan comunes ni efectivos como cabría esperar.

## Responsabilidad

Según este principio, las instituciones tienen la obligación de explicar claramente cuál es su papel, dejando a la ciudadanía el de evaluadora de la calidad de los servicios que recibe. El Plan Director para la Calidad de los Servicios de la Junta de Andalucía, nacido en el marco de la Segunda Modernización, tiene como meta el alcanzar un nivel óptimo de excelencia en los servicios que presta la administración andaluza. Entre sus objetivos se encuentran la elaboración de las Cartas de Servicio y la creación de los Premios a la Calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía.

En el contexto de las políticas ambientales andaluzas son también de destacar las evaluaciones periódicas y los informes de seguimiento de la ejecución de dichas políticas de manera que permitan la retroalimentación continua y, con ella, la resolución de las diferentes problemáticas que vayan surgiendo.





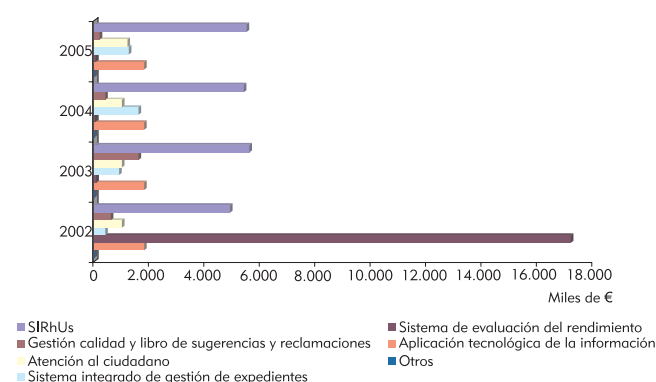
Otro aspecto a destacar dentro del capítulo de la responsabilidad, es la creación del comité de seguimiento del Plan de Medio Ambiente de Andalucía y el compromiso de presentación de un informe al Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

Finalmente, para mejorar la calidad, corresponsabilización y los resultados esperados en la aplicación de la normativa ambiental, la Consejería de Medio Ambiente está desarrollando un importante esfuerzo apoyando al sector industrial andaluz en su adaptación a la normativa ambiental, fundamentalmente en lo relativo a las obligaciones derivadas de la Directiva IPPC y la Ley 6/2001 de prevención y control integrado de la contaminación.

### El Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (2002-2005)

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el 23 de julio de 2002 el Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios con el fin de mejorar la atención al ciudadano, potenciar el uso de las nuevas tecnologías y simplificar y agilizar de los trámites en la administración andaluza.

Inversión estimada para el periodo 2002-2005



Fuente: Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios, 2002. Consejería de Justicia y Administración Pública.

A fin de responder a las nuevas demandas de la sociedad, el plan incluyó entre sus principales novedades la implantación de un tramitador único de expedientes y un registro unificado para la recepción de documentos en cualquier sede administrativa de la Junta de Andalucía. El plan recogió también la implantación de la firma digital para facilitar la presentación de documentos a través de Internet, incluyendo un libro de reclamaciones y sugerencias sobre este servicio.

Respecto a la mejora de la calidad los servicios, las principales medidas se dirigieron a crear unidades específicas de control y a desarrollar un modelo de evaluación del rendimiento. Además, la Junta estableció la previsión de premios anuales para distinguir a los departamentos y servicios que destaquen por su eficacia. Su creación tiene como objetivo estimular a los empleados públicos en la mejora de los servicios que prestan. Estos galardones se conceden de acuerdo con las normas de la Fundación Europea de Gestión de la Calidad.

les para distinguir a los departamentos y servicios que destaquen por su eficacia. Su creación tiene como objetivo estimular a los empleados públicos en la mejora de los servicios que prestan. Estos galardones se conceden de acuerdo con las normas de la Fundación Europea de Gestión de la Calidad.

Finalmente, el Plan consideró un conjunto de medidas para reforzar la protección de los datos personales que maneja la Administración andaluza en su relación con los ciudadanos. Entre ellas destacan la realización de auditoría periódicas y la creación de un fichero único de datos.

### Las Cartas de Servicio de la Junta de Andalucía

Una de las medidas que la Junta de Andalucía ha establecido a fin de favorecer el acceso a la información pública y la participación de la ciudadanía andaluza ha sido la definición e implementación de las Cartas de Servicio.

El decreto 317/2003 de 18 de noviembre, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, define las Cartas de Servicio como los documentos que tienen por objeto informar a la ciudadanía sobre los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma de Andalucía, las condiciones que se prestan, los derechos de los ciudadanos y ciudadanas en relación con estos servicios y los compromisos de calidad que se ofrecen en relación con su prestación.

La Junta de Andalucía cuenta en la actualidad con más de medio centenar de organismos públicos y/o unidades administrativas que disponen de Cartas de Servicios. Además de las unidades de la administración general y los organismos autónomos, el Gobierno andaluz ha extendido la obligatoriedad de disponer de cartas de servicios a todas las empresas, organismos, consorcios, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro dependientes de la Junta, así como a los departamentos y organismos educativos y sanitarios de Andalucía. Igualmente, se han establecido mecanismos legales para que las universidades y las entidades locales puedan adherirse al sistema de calidad, a través de convenios de colaboración con la Consejería de Justicia y Administración Pública.



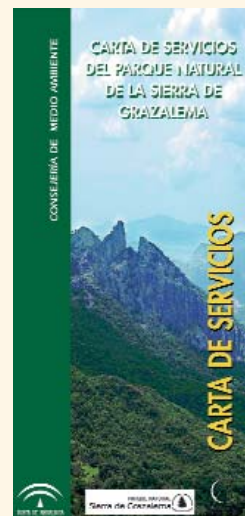
Entre esos compromisos de calidad destacan los relativos a cuestiones como los plazos de tramitación y de prestación de los servicios, los plazos de respuesta a las reclamaciones, consultas o solicitudes presentadas por los ciudadanos; la mejora de la información a los mismos sobre el estado en que se encuentra la tramitación de su expediente y la realización periódica de encuestas y sondeos sobre el grado de satisfacción de los usuarios.

Entre los organismos que ya disponen de Cartas de Servicio se encuentran los servicios de atención al ciudadano de la Consejería de Empleo; los servicios centrales y centros provinciales del Instituto Andaluz de la Mujer; las delegaciones provinciales y otros servicios de la Administración Tributaria de la Consejería de Economía y Hacienda; los servicios del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, los Servicios de la Dirección General de Financiación Planificación e Infraestructuras de la Consejería de Salud, y el Servicio de Biblioteca.

Entre las Cartas de Servicio de la Consejería de Medio Ambiente pueden citarse las siguientes:

- Carta de Servicios del Servicio de Información y Evaluación Ambiental.
- Carta de Servicios del Parque Natural Sierra de Grazalema.
- Carta de Servicios del Departamento de Gestión de residuos.
- Carta de Servicios del Servicio de Caza, Pesca continental y otros aprovechamientos de la flora y fauna silvestre.
- Carta de Servicios de los agentes de medio ambiente.

Las Cartas de Servicios están disponibles en las distintas oficinas de información al ciudadano de la Administración Autonómica, en el portal de la Junta y en los sitios web de cada organismo.



### Los acuerdos voluntarios entre la administración ambiental y las empresas

Los acuerdos voluntarios representan un instrumento no normativo muy útil tanto para consecución de objetivos de política ambiental como los que imponen la eficiencia en el desarrollo y aplicación de la normativa en materia de medio ambiente. Nacen de la necesidad de promocionar la corresponsabilización de los agentes económicos y sociales, en el desarrollo y aplicación de la normativa ambiental y están basados en la firma de acuerdos de colaboración entre la administración y las empresas.

La política medioambiental de la Unión Europea, recogida en el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente de 22 de julio de 2002, establece como planteamiento estratégico *el fomento de los compromisos o acuerdos voluntarios para alcanzar objetivos medioambientales*. En esta línea, la Consejería de Medio Ambiente, en el marco de los Planes de Mejora de la Calidad Ambiental ha propuesto la firma de diversos acuerdos voluntarios con determinados sectores empresariales a fin de promover la mejora continua del comportamiento ambiental en estas instalaciones, con especial interés para lograr de manera progresiva su adaptación a lo dispuesto en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, mediante la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles en los procesos de producción.

Hasta el momento, se han firmado acuerdos voluntarios con las empresas Atlantic Copper, ENCE y CEPSA - Refinería La Rábida, en el marco del Plan de Calidad Ambiental de Huelva así como Acuerdos sectoriales con distintos fabricantes de cemento. A su vez, se negocia con Acerinox, CEPSA-Refinería e Interquisa dentro del Plan de Calidad del Campo de Gibraltar. Actualmente se están tramitando otros acuerdos voluntarios con empresas y sectores productivos de las provincias de Huelva, Cádiz y Jaén.

### Eficacia y coherencia

Los nuevos retos políticos exigen la integración de distintas políticas sectoriales que conduzcan a procesos sinérgicos capaces de superar las barreras competenciales. Entre los retos que, en este sentido, se impone la Junta de Andalucía se encuentra la implantación del servicio de *Ventanilla única* en toda nuestra Comunidad para el horizonte de 2008. Este servicio se encuentra ya implantado en numerosas administraciones autonómicas y locales.

La formulación y elaboración del programa Ciudad 21, al que ya se ha hecho referencia, se basa en la participación, colaboración e intercambio de experiencias entre el gobierno de la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales así como con los agentes económicos y sociales interesados y, sobre todo, en la implicación de la ciudadanía que es, en definitiva, la protagonista y garante del Programa.

La Ley 8/2003 de la Flora y la Fauna Silvestres es un intento de unificar e integrar la normativa relativa a la conservación de la biodiversidad andaluza. No obstante, a pesar de los avances conseguidos en materia de integración normativa existen todavía algunas deficiencias que pretenden solventarse con la elaboración de la futura Ley de Medio Ambiente de Andalucía.

La aplicación del principio de coherencia es fundamental para fomentar la confianza en la sociedad, lo que exige que se presenten claramente los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de las diferentes políticas ambientales y de otra índole.

### La Red de Autoridades Ambientales

La Red de Autoridades Ambientales es un foro de cooperación y coordinación entre las autoridades responsables del medio ambiente y las de programación y de gestión de los Fondos Estructurales y de Cohesión, en los diferentes niveles administrativos. Tiene su origen en la política ambiental de la Unión Europea, y es el resultado práctico de lo dispuesto en el Reglamento Marco Nº 2081/93/CEE de los Fondos Estructurales, que establece que, entre otras consideraciones ambientales, los requisitos en materia de protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y aplicación de las demás políticas comunitarias y asociar a las autoridades ambientales a la preparación y ejecución de la programación estructural.

La Red de Autoridades Ambientales está integrada por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Administración Local y de la Comisión Europea.

Desde su creación en 1997, la Red se ha organizado en torno a tres órganos, de composición y funciones diferenciadas: el Pleno, el Secretariado y los Grupos de Trabajo. El Pleno está integrado por todos los miembros de la Red. Constituye un foro de debate, reflexión y puesta en común de experiencias y elaboración de documentos, criterios y metodologías relativas a los aspectos ambientales de las actuaciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Su dinámica está basada en reuniones plenarias ordinarias trimestrales que se celebran en las distintas Comunidades Autónomas de forma rotatoria. Estas reuniones son presididas conjuntamente por el Secretariado de la Red y por la autoridad ambiental de la Comunidad Autónoma anfitriona.

En relación a los grupos de trabajo, pueden formar parte de ellos los miembros de la Red que así lo deseen. El Grupo de Trabajo Permanente tiene entre sus funciones organizar las Reuniones Plenarias y las Jornadas Temáticas y, en su caso, analizar los resultados de los Grupos de Trabajo Sectoriales con el fin de informar al Pleno.

Los Grupos de Trabajo Sectoriales, centrados en una política sectorial concreta (Agricultura, Industria, Turismo, Energía, Pesca, Transporte, Medio Ambiente Urbano, Fondo Social Europeo y Medio Ambiente), son foros de debate para el asesoramiento y seguimiento de la integración de las consideraciones ambientales en cada uno de los sectores económicos susceptibles de recibir cofinanciación de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

### Red de Redes de Medio Ambiente Urbano hacia la sostenibilidad

Como iniciativa impulsada por la Red de Autoridades Ambientales, a finales de 2005 se ha creado una Red de Redes de Medio Ambiente Urbano apoyada desde el Ministerio de Medio Ambiente para desarrollar la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano (EMAU) y realizar actuaciones concretas basadas en el conocimiento y en las buenas prácticas, con el objetivo de acceder a futuros fondos comunitarios a partir de 2007. Según informaciones procedentes de la Comisión, los países deben tener trazada la EMAU para que sus entes locales puedan acceder a la financiación de proyectos concretos dentro de los Fondos Comunitarios a partir de 2007.



Uno de los objetivos de esta Red es la creación de un portal de conocimiento para desarrollar los temas de su interés y el programa de formación ligado a este portal, orientado a aportar innovación y conocimiento, así como instrumentos técnicos para desarrollar los proyectos, como, por ejemplo, simuladores para la gestión de residuos municipales, instrumentos legales como ordenanzas e instrumentos organizativos de carácter interno para poder evaluar y realizar el seguimiento de los proyectos puestos en marcha. La estructura organizativa prevista para esta Red de Redes es la siguiente:

- Administración Mixta.
- Grupo permanente.
- Grupo técnico de expertos.
- Plenario de la Red de Redes.



La actividad de la red pretende responder a la realidad que la EMAU encuentra en nuestras ciudades. España es, actualmente, una sociedad mayoritariamente urbana: dos de cada tres habitantes vive en municipios de más de 20.000 habitantes. A su vez, hay 8.109 ayuntamientos, el 85% de los cuales tiene menos de 5.000 ciudadanos. Los municipios de más de 100.000 habitantes representan 17 millones de ciudadanos, el 40,5% de la población española. El sistema urbano representa una realidad en la que se sitúan en cabeza el conjunto de grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia y Bilbao.

Las transformaciones sociales y económicas acaecidas desde la última década del pasado siglo impactan fuertemente en la estructura urbana, de forma que aumenta la rivalidad de uso en los espacios públicos; aparecen las llamadas *fronteras internas* y se produce la consiguiente *perdida de ciudad* entendida como ámbito privilegiado de mixticidad de usos y gentes.

Por otro lado, la misma revitalización económica supone la diversificación de oportunidades así como la masiva llegada de inmigrantes, lo que conlleva un aumento de tamaño de los núcleos poblacionales y un incremento de la dependencia, ya clásica, de las ciudades en relación con su entorno en lo referente a agua, energía y demás recursos básicos.

Desde una lógica de gobernanza, lo importante no es la anatomía o estructura jerárquico-autoritaria de las instituciones de gobierno local, sino las políticas que se pretenden impulsar y su grado de efectividad para resolver los problemas. En este sentido, es necesario avanzar hacia gobiernos multinivel donde se asuman conjuntamente las tareas a emprender por parte de poderes públicos, actores económicos y sociales con un espíritu de corresponsabilidad y horizontalidad en la toma de decisiones; unas decisiones que deben ir orientadas a:

- Ofrecer soluciones a los retos de la sociedad del siglo XXI: sostenibilidad y sociedad del conocimiento.
- Asumir el modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja, eficiente y socialmente cohesionada.
- Adoptar un enfoque sistémico de la realidad que permita gestionar la creciente complejidad urbana.
- Promover una organización intergubernamental y transversal que contemple los principios de la gobernanza: apertura, participación, eficacia, responsabilidad y coherencia.
- Establecer mecanismos de formación reglada y no reglada, así como de aprendizaje continuos capaces de afrontar el nuevo enfoque.

### Coordinación administrativa para la integración ambiental

De cara a afianzar la integración ambiental en las políticas sectoriales, se presenta la necesidad y el reto político-administrativo de innovar en la coordinación administrativa entre los distintos órganos e instituciones de gobierno. La coordinación que exige la integración ambiental es tanto competencial como territorial:

- Entre distintos niveles competenciales o interdepartamentales dentro de un mismo nivel.
- Entre distintos niveles territoriales administrativos.



**Ejemplos destacables de coordinación administrativa entre Consejerías de la Junta de Andalucía**

- Estrategia Andaluza del Cambio Climático, coordinada por la Consjería de Medio ambiente y participada por las de Innovación, Ciencia y Empresas, Agricultura y Pesca, Salud, Educación y Obras Públicas y Transportes.
- Estrategia Andaluza de Educación Ambiental, dinamizado por la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con la de Educación.
- Programa GEODA, *Mujer y Medio Ambiente*, organizado por la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.
- Estrategia para el Desarrollo Sostenible de Andalucía (Agenda 21 Andalucía), a través del programa Ciudad 21 y la colaboración entre Consejería de Medio Ambiente y administraciones locales suscritas.
- Adhesión de la Consejería de Medio Ambiente a la Red de Autoridades Ambientales, entidad nacional constituida como foro de cooperación y coordinación entre entidades responsables del medio ambiente en España.
- Convenios de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y otros organismos públicos (más de 42 vigentes en 2004)
- Comisiones mixtas de coordinación en las que se encuentra la Consejería de Medio Ambiente:
  - Comisión Mixta entre Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Agricultura y Pesca.
  - Comisión Mixta entre Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.
  - Comisión Mixta entre Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
  - Comisión Mixta entre Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Turismo.
  - Comisión Mixta entre Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Salud.
- Proyectos de la Red de Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente en coordinación con otras Consejerías:
  - Ortofotografía digital de Andalucía, con las Consejerías de Obras Públicas y Transportes, así como la de Agricultura y Pesca.
  - Modelo Digital del Terreno.

**Ejemplos destacables de coordinación entre distintas Consejerías, colectivos ciudadanos y agentes económicos y sociales**

- Consejos asesores, vinculados a diferentes ámbitos medioambientales. Se constituyen como Órganos Colegiados Consultivos conformados por diferentes administraciones públicas y representantes de la sociedad civil:
  - Consejo Andaluz de Medio Ambiente.
  - Consejo Andaluz del Agua.
  - Consejo Andaluz de Biodiversidad.
- Comité de Acciones Integradas para el Desarrollo Sostenible (Decreto 488/1996), órgano formado con representantes de distintas administraciones públicas.
- Juntas rectoras de los parques naturales. Con la Ley 6/1996 se modificó la composición y funciones de las juntas rectoras, otorgándoseles atribuciones concretas en cuanto a control y participación ciudadana.
- Fundación Doñana 21 como ejemplo de un nuevo modelo de agencia comarcal para el desarrollo sostenible económico y social. El objetivo



de esta fundación es impulsar y coordinar las iniciativas públicas y privadas en pro de un modelo de desarrollo sostenible para la comarca de Doñana y su entorno. El patronato de la fundación está compuesto por el presidente y 15 vocales, entre los que se encuentran cinco consejerías, dos diputaciones provinciales, dos sindicatos, una asociación ecologista, cuatro cajas de ahorros, el alcalde de Almonte, así como 3 miembros invitados.

### Relación con Universidades y Centros de Investigación

Se llevan a cabo proyectos de investigación en el ámbito de la investigación ambiental con empresas privadas, con EGMASA y con las universidades de Andalucía. En el año 2004 se encontraban vigentes los siguientes convenios firmados por diferentes servicios de la Consejería de Medio Ambiente:

- Información y Evaluación ambiental: 56 proyectos con empresas privadas, 21 con EGMASA y 14 con universidades.
- Fomento en Espacios Naturales Protegidos: uno con empresa privada, uno con el CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) y 12 con universidades.
- Participación y comunicación social: 33 proyectos con empresas privadas, uno con EGMASA, uno con el CSIC.

En este sentido, es importante destacar la iniciativa de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, bajo las directrices de la Consejería de Agricultura y Pesca, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA), creado por Ley aprobada en el Parlamento de Andalucía (Ley 1/2003 de 10 de abril)

### Sistemas de Gestión Medio Ambiental en la administración autonómica

En relación a la contabilidad ambiental, hay que destacar en Andalucía la elaboración, con carácter pionero, de las tablas INPUTS-OUTPUT medioambientales de Andalucía para el año 1990.

Igualmente, destaca la estadística de empleo ambiental de Andalucía, elaborada por la Consejería de Medio Ambiente, sectorialmente, desde el año 2001 al 2003 y en proceso de actualización para 2004 siguiendo la metodología elaborada por la OCDE y Eurostat en relación a la clasificación de bienes y servicios medioambientales.

El Plan de Medio Ambiente en Andalucía 2004-2010 recoge medidas específicas de fomento de la implantación de sistemas de gestión medioambiental para la gestión de las administraciones públicas. Es de señalar la importancia de la certificación de una gestión ambiental en los siguientes ámbitos de actuación directa de la Consejería de Medio Ambiente; se trata de la certificación de SGMA ISO 14001 en parques naturales andaluces, que se constituyen en una herramienta de gestión territorial eficaz, al mismo tiempo que facilita la difusión al ciudadano de la correcta difusión y manejo del medio natural. A lo largo de 2003 han conseguido la certificación ISO 14001 los parques naturales siguientes:

- Cabo de Gata-Níjar.
- Los Alcornocales.
- Montes de Málaga.
- Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas.
- Sierra de Aracena y Picos de Aroche.
- Sierra Nevada.
- Sierra de Cardeña y Montoro.

En 2004, el resto, hasta 24 parques, ha iniciado el proceso de certificación.

Finalmente, dentro del desarrollo de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, se ha elaborado un proyecto denominado Programa Oficina Sostenible, que tiene como objetivo aplicar los principios del desarrollo sostenible y la





Agenda 21 Andalucía al funcionamiento y gestión de la Consejería de Medio Ambiente y que se pretende extender al resto de las consejerías. Consiste en un proceso progresivo y escalonado en el tiempo en el que cobra importancia la evaluación y seguimiento del mismo mediante indicadores, así como la comunicación del proceso en sí.

La propuesta de actuación que se plantea en este proyecto se circunscribe a los siguientes ámbitos: energía, residuos, agua, movilidad, comercio justo, productos forestales, material de limpieza e higiene, material de oficina, máquinas de oficina y máquinas de bebida; todos ellos referidos a la gestión de la propia Consejería de medio Ambiente, contando con un Plan de Comunicación dirigido al personal de la Consejería, proveedores, foro de desarrollo sostenible, entidades sociales y ciudadanía en general. Se recoge, además, un calendario de actuaciones a realizar en los distintos ámbitos.

## Los retos de la gobernanza en Andalucía. Perspectivas de futuro

Las administraciones públicas andaluzas, en el nuevo contexto de la Sociedad de la Información y del Conocimiento nacida en el seno de la Segunda Modernización de Andalucía, están redefiniendo su relación con la ciudadanía que ha pasado a ser, en estas circunstancias, el centro del sistema. En este sentido, las administraciones públicas han asumido un nuevo papel convirtiéndose en productoras de servicios públicos de calidad que tienen como protagonista a la ciudadanía; en impulsoras y ejemplo de procesos innovadores; y en facilitadoras de instrumentos y entornos de innovación a los demás agentes sociales. Todo ello se está traduciendo en la implantación de principios de buena gobernanza en numerosos procesos de planificación y ordenamiento que están teniendo lugar en nuestra Comunidad.

Esta redefinición del papel de las administraciones, junto a la apertura de numerosos canales de participación, está favoreciendo la implicación de una buena parte de la ciudadanía en la gestión de aquellos asuntos que le afectan directamente. En este momento, además de los agentes sociales que tradicionalmente han participado en la definición y planificación de aspectos estratégicos (administración, empresarios, sindicatos, grandes ONGs...) se están incorporando otros que hasta ahora habían ocupado un lugar secundario (asociaciones vecinales y de consumidores, grupos de carácter local, etc.). El impulso a las tecnologías de la información y el conocimiento y el fomento de esta cultura de la participación hacen pensar en un horizonte con una sociedad más implicada en la definición de su propio futuro.

A pesar de este impulso, existen ciertas deficiencias que será necesario ir solventando con el tiempo. A pesar de que se están implementando nuevos mecanismos de participación, existen aún multitud de agentes sociales que aún carecen de cultura participativa, lo que obliga a desarrollar campañas y otras acciones que motiven a estos agentes; en esencia, se viene considerando a Internet como una suerte de panacea sin tener en cuenta que la existencia de herramientas para la participación de nada sirven sin el fomento de esa cultura participativa a la que se hacía referencia. Por otro lado, la existencia de *demasiados* procesos participativos puede generar una saturación en la ciudadanía que acabe conduciendo al hartazgo y el rechazo.



El acceso público a la información y su participación en determinados planes y programas alcanzará sin duda, en un futuro cercano, todos los aspectos de la sociedad: medio ambiente, justicia, sanidad, etc. El reto para la sociedad andaluza es la construcción de un modelo económico y social sostenible basado en la generación de bienestar social, el respeto al medio ambiente y la igualdad de oportunidades en el marco de la nueva economía y la sociedad global en el que cada uno de los ciudadanos se implique en la definición de su propio futuro.



The background of the page is a solid light green color. It is decorated with stylized green leaves and vines that frame the top and left sides. A small, detailed butterfly is positioned to the right of the second list item.

## Monografías

- I. La participación y el acceso a la información en la gobernanza ambiental
- II. La innovación ambiental como pilar del desarrollo sostenible**
- III. Movilidad, transportes y medio ambiente