

CAPÍTULO 2. LA GOBERNANZA AMBIENTAL

19 de julio de 2023

1. La gobernanza ambiental desde la implicación ciudadana.....	1
1.1. Gobernanza y participación social	1
1.2. La educación y la sensibilización	6
1.3. El acceso a la información ambiental y la comunicación	11
2. La gobernanza ambiental desde la acción administrativa	13
2.1. Coordinación, colaboración y cooperación administrativa.....	14
2.2. Mecanismos de rendición de cuentas.....	15

+++++

1. La gobernanza ambiental desde la implicación ciudadana

1.1. Gobernanza y participación social

En los desafíos ambientales que afronta la humanidad del siglo XXI todos los actores desempeñan un papel importante y para definir y aplicar las acciones necesarias es un requisito reequilibrar la función de los poderes públicos mediante la participación activa de la sociedad civil. La transparencia, la apertura, la responsabilidad compartida y la coordinación son principios del buen gobierno. La gobernanza ambiental implica la intervención de los agentes sociales en los procesos de toma de decisión en el ámbito de los bienes públicos relativos al medio ambiente. Se trata de garantizar que las distintas voces interesadas tengan una participación activa. Este cometido se puede desarrollar con diferentes intensidades, según el gradiente del nivel de implicación ciudadana que cada sociedad adopte: una gobernanza incipiente puede ceñirse al acceso a la información o a la deliberación sobre las políticas ambientales; en cambio, una gobernanza madura, de mayor recorrido, podría abarcar hasta el control y ejecución de estas políticas o el propio ejercicio de la autoridad.

Esta “nueva gobernanza” combina la participación social con la redistribución del poder entre la Administración pública y la ciudadanía según el nivel asumido. Es un derecho democrático que puede ejercerse en profundidad solo cuando se cuenta con una sociedad civil organizada, que posee conocimientos y valores propios, tiene capacidad crítica para la toma de decisiones y, además, asume un compromiso ético por mejorar el mundo. Por este motivo, la educación y el acceso a la información de los copartícipes, y la comunicación entre ellos, resultan pilares fundamentales de la participación.

El origen de la gobernanza ambiental se encuentra en los pronunciamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 2000 y, concretamente, en 2002, cuando fue reconocida como un elemento a valorar para enjuiciar la calidad democrática de las naciones. En este marco, el Convenio Aarhus (1998) supuso un precedente importante al regular los derechos 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. La ratificación del convenio por parte de

la Unión Europea ha devenido en normas de diferente rango¹, que han sido traspuestas al ámbito nacional y autonómico. Más recientemente, el Pacto Verde Europeo (2019) alude a la necesidad de la participación y el compromiso de la ciudadanía para el éxito de las políticas y medidas que plantea; igualmente, el VIII Programa de medio ambiente de la UE ratifica la importancia de cumplir el Convenio de Aarhus.

La puesta en marcha de los procesos de gobernanza, solo posibles desde un cambio de cultura administrativa, necesita una clara voluntad política, pero, además, requiere el conocimiento de métodos adecuados y de casos de buenas prácticas. En este sentido, la investigación y la formación en esta materia resultan claves para avanzar satisfactoriamente en estas nuevas formas de gobierno.

Como consecuencia de las iniciativas europeas y de la legislación relacionada, la Junta de Andalucía, aunque carece de una estrategia de participación formalizada en un documento, aplica diversos mecanismos reglados de participación social, tan distintos como la intervención ciudadana en los procesos de tramitación de planes y proyectos, los debates entre representantes de distintos grupos en los órganos colegiados de participación, la acción mediante voluntariado ambiental o los acuerdos de custodia del territorio, por citar algunos ejemplos.

En cuanto a los procedimientos de participación en la preparación de documentos estratégicos, la ley estatal 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, establece el derecho a la participación ciudadana en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general². Esta norma es una referencia que ha tenido una repercusión

¹ El reglamento europeo (CE) 1367/2006 exige a las instituciones y organismos de la UE aplicar las obligaciones recogidas en el Convenio de Aarhus. Fue precedido por 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, que ya introducía la posibilidad de tomar partido en algunas cuestiones ambientales. Por otra parte, en las directivas 2011/92/UE y 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, esta última relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que sustituye a la anterior, se recoge la participación efectiva del público interesado en los procedimientos de toma de decisiones.

² En el plano nacional, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, expone que las administraciones públicas deben asegurar que se observan las garantías en materia de participación en relación con la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas de las materias siguientes: residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y residuos de envases, calidad del aire, así como otras materias que establezca la normativa autonómica. También incluye la participación del público en planes y programas en materia de aguas, así como en aquellos otros afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente, ajustándose a lo dispuesto en su legislación específica. Respecto a normas ambientales, establece la participación en la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general sobre protección de las aguas, protección contra el ruido, protección de los suelos, contaminación atmosférica, ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos, conservación de la naturaleza, diversidad biológica, montes y aprovechamientos forestales, gestión de los residuos, productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas, biotecnología, otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio

[continúa en la página siguiente]

determinante en los contenidos de disposiciones posteriores sobre el acceso a la información ambiental y el derecho a obtenerla de las autoridades públicas.

En el ámbito de la comunidad autónoma, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, aunque no se ciñe a cuestiones ambientales, regula la participación ciudadana en el ejercicio de las competencias de gobierno y administración de la comunidad autónoma y de las entidades locales de Andalucía; entre sus finalidades se encuentran facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos, mejorar y fortalecer la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía y establecer formas de participación.

Como se ha adelantado, un mecanismo concreto de participación lo constituyen los órganos colegiados de participación, que cuentan con su propia normativa para regular la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento. La Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul lidera 43 de estos órganos que se sintetizan en la tabla X. Los participantes del conjunto de órganos son representantes de un amplio número de grupos que abarcan desde organismos públicos de todos los niveles administrativos, centros de investigación, expertos y entidades con dedicación específica a la materia objeto del órgano de participación hasta asociaciones de conservación, sectores de actividad económica y distintos colectivos de la sociedad civil. Sus funciones varían de un órgano a otro, pero pueden incluir la aprobación, el conocimiento, la realización de informes y la promoción de asuntos relacionados con sus áreas de trabajo.

Tabla X. Órganos colegiados de participación enmarcados en la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul. 2023.

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sostenibilidadmedioambienteconomiaazul/consejeria/organos-colegiados.html>

Órgano colegiado	Sector participante													Normativa que crea o regula el órgano ⁽¹⁾
	Junta de Andalucía	Estado	Diputaciones	Municipios	Sindicatos	Organiz. empresariales	Sectores productivos	Sector conservación	Centros de investigación	Sociedad civil	Sector ocio y deporte	Grupos expertos	Otros	
Consejo Andaluz de Medio Ambiente														D 57/1995, D 14/1999, D 216/2015
Consejo Andaluz del Clima														D 175/2021 – L 3/2023
Consejo Andaluz de Biodiversidad														L 8/2003, D 530/2004, D 216/2015, D 172/2017
Consejos Provinciales de Medio Ambiente y de la Biodiversidad (8)														D 198/1995, D 225/1999, D 530/2004

[viene de la página anterior]

ambiente, evaluación de impacto medioambiental, acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica. Asimismo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sienta las bases para la participación pública.

Órgano colegiado	Sector participante													Normativa que crea o regula el órgano ⁽¹⁾
	Junta de Andalucía	Estado	Diputaciones	Municipios	Sindicatos	Organiz. empresariales	Sectores productivos	Sector conservación	Centros de investigación	Sociedad civil	Sector ocio y deporte	Grupos expertos	Otros	
Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral														D 66/2011, O 2-8-2011, O 31-1-2013
Comité Andaluz de Humedales														D 98/2004
Comisión de Seguimiento del Plan Integral de Residuos de Andalucía														D 131/2021, L 3/2023
Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía														D 213/1999
Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana														D 24/2007
Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada														D 24/2007
Juntas rectoras de los parques naturales (22)														D 239/1997
Patronatos de las reservas integrales (3) y Patronato del Paraje Natural Marismas del Odiel						(2)								Fuente de Piedra: L 1/1984, D 109/1987. Doce lagunas de Cádiz: L 2/1987. Zonas húmedas sur de Córdoba: L 11/1984. Marismas del Odiel: L 12/1984.

(1) L: ley; D: decreto; O: orden

(2) En este grupo las organizaciones empresariales solo están representadas en el Patronato del Paraje Natural Marismas del Odiel.

Otros órganos similares se integran en distintas consejerías por razones competenciales, pero están igualmente vinculados al medio ambiente. Es el caso de la Comisión Andaluza de la Dehesa, del Consejo Andaluz del Agua, del Observatorio del Agua y de la Comisión de las autoridades competentes en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, entre otras.

El Informe de Medio Ambiente de Andalucía 2022 indica que, entre las 22 juntas rectoras y los consejos de participación de los espacios protegidos, en 2021 se celebraron un total de 46 reuniones, en las que participaron 1.590 miembros pertenecientes a alguno de estos órganos colegiados. La mayoría de las comisiones mantienen regularmente su actividad, como el Comité Andaluz de Humedales que se reúne aproximadamente dos veces al año o el Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía cuyas reuniones tienen carácter anual.

También existen comisiones y entidades de participación y coordinación creadas por diferentes estrategias y planes andaluces relacionados con el medio ambiente o recogidas en los mismos. Se citan algunos ejemplos de estos instrumentos en la tabla XX.

Tabla XX. Instrumentos de participación y coordinación propuestos o recogidos en estrategias y planes de Andalucía relacionados con medio ambiente (elaboración propia)

Estrategia / plan	Instrumento de participación
-------------------	------------------------------

Estrategia / plan	Instrumento de participación
Agenda del Regadío Andaluz	▪ Observatorio andaluz del agua ▪ Mesa de la Agenda del regadío
Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular	▪ Clúster andaluz de bioeconomía circular
Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad	▪ Consejo Andaluz de la Biodiversidad
Estrategia Energética de Andalucía	▪ Mesa de autoconsumo de Andalucía ▪ Mesa de coordinación interadministrativa para el desarrollo de proyectos renovables ▪ Mesa del transporte
Plan Andaluz de Acción por el Clima	▪ Consejo Andaluz del Clima ▪ Comisión Interdepartamental de Cambio Climático
Adecuación del Plan Forestal Andaluz	▪ Comité Forestal (integrado en el Consejo Andaluz de Biodiversidad)
Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía	▪ Mesa de participación para el seguimiento

Estas formas de participación son instrumentos reglados sometidos a procedimientos formales que otorgan fuerza institucional pero, para asuntos que requieren un proceso de trabajo compartido y continuo o para la toma de decisiones intermedias que necesitan agilidad, pueden resultar poco resolutivas. En estos casos se utilizan vías, procesos e instrumentos más flexibles e informales. La relación fluida entre el personal técnico o el papel de los agentes de medio ambiente durante sus continuas tareas de campo en contacto con el público son prácticas que mejoran la comunicación. Acrecentar la dinámica de las delegaciones territoriales en este sentido puede ser determinante para mejorar los procesos de comunicación.

Otra forma de participación en la ejecución directa de acciones es el voluntariado ambiental, regulado de manera genérica por la Ley 4/2018 Andaluza del Voluntariado. El Programa de Voluntariado Ambiental de Andalucía ha tenido un desarrollo variable, con periodos de baja actividad que contrastan con otros en los que se han realizado multitud de proyectos en todo el territorio, liderados por entidades sociales de diversa índole: ambientalistas, juveniles, deportivas, culturales, etc. El Programa Andarriós y diferentes programas de voluntariado para la biodiversidad, como el Programa Migres, el Proyecto Eremita o el programa de ciencia ciudadana Observadores del Mar son ejemplos de iniciativas que han tenido un largo recorrido. Actualmente, se están conformando nuevos programas para redinamizar el voluntariado.

Las prácticas participativas y la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad confluyen también en el programa de custodia del territorio (ver apartado **XXX** del bloque de biodiversidad). Esta estrategia de gestión del patrimonio consiste en el establecimiento de acuerdos entre un ente particular (o, en ocasiones, una institución pública) propietario o usuario de un terreno y una entidad de custodia del territorio o la propia Administración. El resultado es una simbiosis por la que se beneficia, por un lado, la conservación o el paisaje y, por otro, los titulares, al recibir asesoramiento técnico y financiero, entre otros servicios y bienes (equipamiento...)³.

³ La custodia del territorio está regulada en la ley nacional 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que define el concepto y establece el deber de las administraciones
[continúa en la página siguiente]

Las entidades de custodia del territorio son organizaciones públicas o privadas, sin ánimo de lucro, que, además de los acuerdos, llevan a cabo iniciativas de promoción y asesoría. Según datos de 2023 han participado desde el origen del programa XX entidades que han realizado un total de XX acuerdos de custodia del territorio que afectan a XX.XXX ha. 2023 (a la espera de datos del servicio de Jesús Cabello). Varias de estas entidades conforman la Red Andaluza de Custodia del Territorio (constituida en 2020) para impulsar esta estrategia de conservación, apoyar la tarea de cada miembro, actuar como interlocutor con las instituciones, dar soporte activo y asesoramiento y participar en los procedimientos administrativos que pueden afectar a la ordenación del territorio y del paisaje natural y cultural. Además, se han realizado acuerdos directos con la Administración, principalmente para la conservación de la biodiversidad. Entre 2019 y 2023 se han firmado 84 de estos convenios, entre los que predominan los referidos a las aves y, en segundo lugar, a la fauna amenazada.

Por otra parte, no hay que olvidar la participación de las personas que pueden y deciden emprender un nuevo negocio en áreas rurales donde, a menudo, salir adelante no es tarea fácil. Comprender los retos a los que se enfrentan y sus inquietudes es importante. El de estas personas es un rol fundamental que conviene poner en valor desde las instituciones, pues actúan como agentes dinamizadores de la economía local, muchas veces atrayendo público, fijando población, dando a conocer aspectos ambientales y tomando partido por ellas en su defensa. A ello contribuyen los Grupos de Desarrollo Rural, dinamizadores de la actividad económica y ejecutores de una estrategia de desarrollo en el territorio. Su funcionamiento es participativo e incluye a las administraciones locales, organizaciones empresariales, agrarias y de otros sectores, sindicatos, grupos ambientalistas, culturales, además de asociaciones de jóvenes y mujeres, entre otros.

1.2. La educación y la sensibilización

Una sociedad formada y con conocimientos y valores es el primer escalón para poner a la ciudadanía en el centro de la acción. La educación es el propósito del cuarto objetivo de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, que recoge la necesidad de garantizar que esta sea inclusiva, equitativa y de calidad, y de promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida y para toda la población. La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible considera a la educación un área estratégica propia, otorgándole una importancia que queda reafirmada cuando manifiesta que “mejorar el sistema educativo significa construir las bases de un desarrollo sostenible a la vez que se genera capital social”.

[viene de la página anterior]

públicas de fomentar esta estrategia de gestión del patrimonio. La ley andaluza 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestre de Andalucía posibilita suscribir a la consejería competente convenios de colaboración que permiten dar compensaciones a los propietarios a cambio de determinadas acciones o renuncias de los mismos en favor de la conservación. La figura de las entidades colaboradoras está creada en el decreto andaluz 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna y sus hábitats.

En España, el sistema educativo está afrontando una etapa ya larga de inestabilidad normativa en la que se han sucedido ocho leyes educativas durante el periodo democrático. A pesar de que la situación de la educación ha ido mejorando en la última década, hay indicadores que todavía se alejan de la situación media en Europa; estas diferencias se agudizan en Andalucía. Por ejemplo, la tasa de abandono escolar en la comunidad autónoma, un indicador para medir el grado de desarrollo económico y social, superaba en un 59 % a la europea en 2021. Sin dejar de ser un resultado a mejorar, el dato expresa una evolución positiva si tenemos en cuenta que en 2015 la tasa andaluza duplicaba a la media de Europa.

Los frentes para desarrollar la educación que se enfocan en el sistema educativo reglado requieren reconocer el papel protagonista de la consejería responsable en esta materia e impulsar las relaciones colaborativas de esta institución con otras cuyo sector necesita del impulso educativo. La consejería responsable del medioambiente es un ejemplo de esta vinculación a través del programa Aldea, que más adelante se detalla. Los Centros del Profesorado (CEP) constituyen una red descentralizada y autónoma de formación de docentes cuya organización puede ser una forma efectiva de canalizar las acciones educativas sobre el medioambiente.

Según se desprende del Ecobarómetro 2022, la preocupación por los problemas ambientales en Andalucía tiene una relación directa con el nivel de educación formal alcanzado. En la misma dirección, otros estudios muestran una fuerte relación positiva entre el conocimiento sobre el entorno y su cuidado. Así, la educación ambiental surge como una herramienta indispensable para conseguir el cambio de modelo social y superar la crisis ambiental y los graves problemas ecológicos que afectan al planeta, y con este reconocimiento queda regulada en la legislación⁴.

En Andalucía, la consideración de la educación ambiental dentro del sistema educativo comenzó en 1984. El apoyo y la subvención de proyectos de innovación, los seminarios permanentes, cursos y jornadas de formación para el profesorado, las primeras visitas programadas a espacios naturales, la edición de materiales didácticos, entre otras acciones, constituían un variado e incipiente programa educativo en el medio escolar.

⁴ La promoción de la educación ambiental está establecida en el artículo 196 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Con la promulgación en 1990 de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la educación ambiental quedó reconocida en el sistema educativo formal con un carácter transversal, requiriéndose ya la “ambientalización” del currículum; es decir, la incorporación de la perspectiva ambiental en todas las áreas de trabajo con el alumnado. Posteriormente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, estableció entre sus principios “la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan y propicien el respeto hacia los seres vivos y el medio ambiente, en particular al valor de los espacios forestales y el desarrollo sostenible”. Asimismo, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (LEA) plantea como uno de los principios en los que se fundamenta el sistema educativo andaluz “la formación integral del alumnado” y establece, como uno de sus derechos “la educación que favorezca la asunción de una vida responsable para el logro de una sociedad libre e igualitaria, así como la adquisición de hábitos de vida saludable y el respeto al medio ambiente”. Desde la legislación más instrumental también se promueve la educación ambiental, como en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que establece medidas para profundizar en la formación ambiental e impulsar acciones de información, comunicación, divulgación y difusión.

La complejidad de las acciones educativas emprendidas desde distintos sectores, su creciente número y la diversidad de las instituciones implicadas en su desarrollo aconsejaron actuar con un enfoque estratégico. Así surge la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental (2003). Este documento, elaborado mediante un proceso participativo, se conformó como una referencia para el desarrollo de programas y acciones de educación ambiental dirigidos a los diferentes agentes sociales: administración pública, sistema educativo, universidad, empresas, organizaciones empresariales y sindicatos, medios de comunicación, espacios naturales y centros de educación ambiental. Finalizada su vigencia en 2010, el documento sigue tomándose como referencia de programas, proyectos y acciones sin que, por el momento, se haya tomado una decisión sobre la necesidad de actualizar la estrategia.

La educación ambiental en Andalucía se dirige a dos destinatarios paralelos, aunque con programas que guardan muchas similitudes. Por un lado, la comunidad educativa; por otro, los colectivos sociales de todo tipo (ambientales, deportivos, de barrio, culturales, entre otros). La metodología utiliza mayormente tácticas no formales que aportan habilidades, actitudes y aptitudes a la comunidad educativa, docentes y escolares; estas mismas técnicas se utilizan fuera del ámbito reglado en grupos de la sociedad civil.

El conjunto de acciones dirigidas a la comunidad educativa no universitaria se enmarca en el programa Aldea. Esta iniciativa es un ejemplo de cooperación entre instituciones. Un convenio entre las consejerías responsables de la educación, del medio ambiente y de la agricultura, ha facilitado un trabajo integrado desde su inicio en 1992. Actualmente el convenio no está vigente pero el trabajo conjunto sigue adelante y, desde su origen ha evolucionado alimentado por la experiencia. Aldea es un programa de innovación educativa que busca cambios en la educación utilizando una metodología activa y participativa. Tiene dos modalidades de trabajo: la Red andaluza de ecoescuelas y la educación ambiental para la sostenibilidad. La primera forma parte de un programa internacional que tiene la finalidad de promover la educación para el desarrollo sostenible en los centros educativos; la segunda está conformada por programas independientes en los que se trabajan temas de biodiversidad (EducAves), cultivos ecológicos (Ecohuertos), sistemas forestales y flora silvestre (Semilla), cambio climático (Terral), medio litoral (Pleamar) y educación para la circularidad (Recapacicia).

Desde los inicios de Aldea, ha ido aumentando el número de centros educativos participantes, pasando de 465 en el curso 1996/1997 a 2.504 en el curso 2018/2019 (fig. XX). En este último curso participaron 768.718 escolares distribuidos por programas según se indica en la figura XX. Sin embargo, desde el curso 2011/2012, la participación en Aldea parece haber tocado techo y ha seguido una tendencia fluctuante con pocas variaciones.

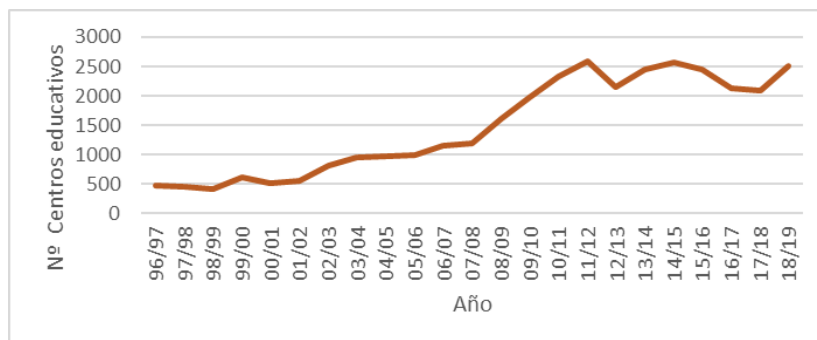


Figura 1. Participación de centros educativos en el programa ALDEA (Fuente: Indicadores Ambientales de Andalucía 2019. Portal Ambiental de Andalucía)

<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/acceso-rediam/indicadores-ambientales/indicadores-ambientales-2019>

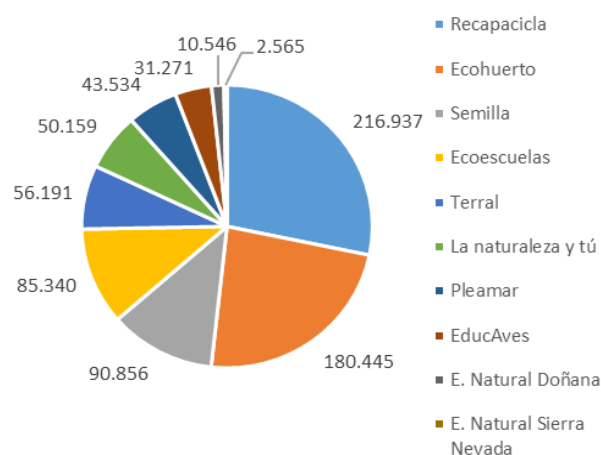


Figura XX. Número de escolares participantes en las actividades del programa Aldea (Memoria de seguimiento 2019 del Plan de Medio Ambiente de Andalucía)

Varias de las iniciativas anteriores están abiertas a otros grupos distintos a los escolares (asociaciones juveniles, entidades sin ánimo de lucro o similares...), es el caso de los programas de sensibilización ecológica y de educación para la sostenibilidad, de sostenibilidad sobre el medio litoral, de educación para la sostenibilidad en espacios naturales o las acciones educativas asociadas a los jardines botánicos, que utilizan metodologías similares de educación.

En concreto, el Programa de sensibilización y participación en los espacios naturales de la Red Natura 2000 organiza una nutrida variedad de actividades de conservación de la biodiversidad, defensa del medio forestal, protección del litoral, conservación de espacios naturales, además de sostenibilidad del medio urbano. Durante el año 2021, en acciones de sensibilización, participación y jornadas participaron 6.751 personas en actividades como realización de rutas (algunas de senderismo inclusivo) para conocer el patrimonio natural y cultural, talleres (sobre especies invasoras, agricultura tradicional, interpretación geológica, paleontología y prehistoria, fotografía, reintroducción de avifauna, árboles singulares, prevención de incendios, gestión sostenible del agua, astrología, etc.) o jornadas (micológicas, sobre apicultura, descorche, ecoturismo, caza, etc.).

En el ámbito universitario, la Red Andalucía Ecocampus, integrada por las universidades públicas andaluzas, tiene la finalidad de potenciar el desarrollo de programas y acciones de sensibilización y voluntariado ambiental, construir un modelo de universidad ambientalmente coherente y mejorar la empleabilidad y adaptabilidad profesional del alumnado en el ámbito del empleo verde y el ecoemprendimiento.

Como complemento a la educación reglada, en el marco del Plan Andaluz de Formación Ambiental (PAFA) se desarrollan acciones para mejorar la cualificación profesional en los distintos ámbitos profesionales vinculados al medio ambiente, así como para fomentar nuevos yacimientos de empleo verde. Entendida de este modo, la formación tiene un papel más orientado a la mejora de las capacidades y habilidades técnicas que al desarrollo de un sentido crítico y de análisis que en este capítulo se ha asociado a la educación. En cualquier caso, no cabe duda de que un mejor desempeño profesional favorece la gobernanza.

Como ejemplo singular, el Centro de Capacitación y Experimentación Forestal de Cazorla (El Vadillo) contribuye a los ciclos formativos relacionados con el ámbito medioambiental, con la particularidad de ser dependiente de la consejería responsable del medioambiente, pero vinculado con la de educación en su actuación formativa. Durante 2021 se realizaron 41 cursos en los que participaron 866 personas. Por otra parte, en el conjunto de las provincias andaluzas se llevaron a cabo, en el curso 2020-2021, un total de 124 acciones con una participación de 1.673 personas, de las que un 69 % estaban desempleadas.

A las actividades descritas hay que sumar múltiples acciones educativas que se realizan por iniciativa de distintos departamentos o como parte de proyectos más amplios. Este es el caso de los proyectos Life, que frecuentemente incorporan programas educativos o de sensibilización, del desarrollo de programas de educación ambiental en los espacios naturales o sobre materia forestal, de las actuaciones para la concienciación ciudadana sobre el uso del agua, y sobre derechos y deberes del ciudadano y de los distintos sectores productivos, o de las campañas de educación ambiental para promover la sostenibilidad urbana y el consumo sostenible, entre otros ejemplos.

Desde 1990, la revista de educación ambiental Aula Verde, editada por la Junta de Andalucía y disponible en la web, ha estado facilitando el intercambio de experiencias e informando sobre temas de actualidad y sobre convocatorias, además de ofreciendo reflexiones sobre la práctica y necesidades educativas. Tras 47 números dejó de publicarse en 2019. Esta revista no fue la única publicación enfocada a la educación ambiental. La base de datos de educación ambiental Educam aglutina diferentes documentos sobre el tema, si bien durante la última década ha disminuido el número de publicaciones y ha cambiado el soporte desde el medio impreso al digital (con frecuencia vía boletines).

En el año 2020 se desconcentraron las actividades de educación ambiental en la consejería responsable del medio ambiente, eliminando este cometido del equipo que hasta ese momento lo había coordinado y traspasándolo a las distintas unidades administrativas que gestionan cada una de las temáticas ambientales tratadas. Esta dispersión hace más difícil el

seguimiento de resultados. Una mayor concentración de la tarea de coordinación, seguimiento y evaluación de este ingente esfuerzo educativo permitiría tener un mejor control de los resultados y dar más presencia al trabajo de la Administración por la educación ambiental.

1.3. El acceso a la información ambiental y la comunicación

Asumir que la información es, junto a la educación, uno de los pilares de la gobernanza significa afianzar el papel de esta forma de gobierno en la conformación de una sociedad más activa y participativa en la gestión de las políticas públicas. La información es un derecho y un principio básico de los gobiernos democráticos, y es parte sustancial de la participación, la rendición de cuentas y la transparencia.

Como se ha adelantado, en lo ambiental este derecho está reconocido internacionalmente en el convenio de Aarhus y ratificado en Europa por las directivas antes mencionadas, que han sido transpuestas al ordenamiento interno del Estado español⁵. En el ámbito andaluz se recoge en el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía (Rediam) y el acceso a la información ambiental⁶.

La Rediam es un sistema de información ambiental compartido que produce, compila y difunde información ambiental. Fue pionera en España y es uno de los primeros sistemas de información ambiental compartido de Europa. Es la principal herramienta de acceso a la información ambiental y difusión en Andalucía y está gestionada por la consejería competente en medioambiente. La red está alimentada por la información generada por centros tanto públicos como privados. Los bloques de acceso que ofrece son el catálogo de servicios, las descargas, las solicitudes y los productos de información, entre los que se encuentra la cartografía, las ortoimágenes georreferenciadas, las publicaciones periódicas, como el Informe de Medio Ambiente o Datos Básicos, las estadísticas, los indicadores o los visores, entre otros. La Rediam innova, amplía y actualiza de forma periódica sus contenidos, aunque la facilidad de consulta es susceptible de mejora. Esta red ha tenido desde su inicio un continuo crecimiento, con un promedio de incremento tanto de las fichas de metadatos publicadas como de los servicios OGC gestionados superior al 4 % anual en el periodo 2015-2021.

Además de la información que provee la web en el Portal ambiental de Andalucía, que presenta los datos de la Rediam, la información puede ser canalizada por distintos medios. El Servicio de Información y Atención a la Ciudadanía (SIAC) es una plataforma multicanal de relación entre la población y el órgano ambiental que ofrece asistencia personalizada por vía

⁵ Las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE fueron transpuestas mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁶ La Rediam fue creada por la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA). También la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, aunque trasciende de lo ambiental, articula el derecho y los procedimientos de acceso a la información pública.

telemática y telefónica. En el año 2022 se dio respuesta a 54.516 consultas, que supusieron 234 consultas/día laborable, de las que 93,6 % fueron telefónicas y 6,4 % mediante el buzón ciudadano. La atención de las primeras tuvo una alta valoración de los usuarios, que le otorgaron una puntuación de 9,13 sobre 10 (puntuación inferior en el caso del buzón ciudadano: 6,22). Otro medio, generalmente para información más compleja, se solicita por vía telemática que inicia un proceso administrativo. Este tipo de solicitud ha disminuido mucho en los últimos años gracias a la mayor disponibilidad de información en internet (fig. XX); en el año 2021 se recibieron 317 de estas solicitudes.

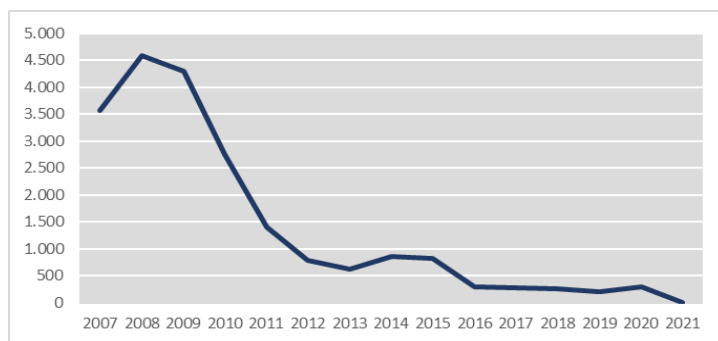


Figura XX. Solicitudes de información ambiental recibidas en la consejería, 2007-2021 (CSMAyEA, IMA 2022. 14. Información ambiental).

https://portalrediam.cica.es/descargas?path=%2F16_INDICADORES_ESTADISTICAS%2F01_IMA%2FIMA_edicion_2022%2Festadisticas_indicadores%2F14_Informacion_ambiental

La expansión de internet no solo facilita el acceso a la información (añadir datos de uso de la web), también hay que destacar cómo las TIC están haciendo avanzar la disponibilidad de información y la fluidez de la comunicación. Cabe destacar como ejemplo el proyecto Cloud-IA, en fase de diseño y rodaje, una plataforma con altas capacidades de procesamiento de los datos espaciales de interés ambiental.

En el otro extremo hay que reconocer no solo a la información proveniente de los organismos públicos sino a la generada por la ciudadanía bien con programas oficializados de ciencia ciudadana como los censos de aves (organizados por la Sociedad Española de Ornitología que contribuye a la red europea Birdlife) bien mediante plataformas y redes sociales para compartir información como son, por ejemplo, los recorridos de caminatas o ciclismo, que suponen una información valiosa, incluso georreferenciada, sobre el uso público en el medio natural.

Con una orientación diferente, en el canal web de la administración electrónica (para información sobre trámites o la realización de estos) se recibieron 248.418 visitas, principalmente de páginas sobre caza y pesca continental y, en segundo lugar, residuos.

Más allá de estos medios de información, la Administración provee recursos y realiza campañas de difusión asociadas a proyectos en marcha o como práctica ordinaria de divulgación y sensibilización. Estas acciones están a medio camino entre la información y la educación. Son iniciativas muy numerosas, unas veces estables y otras puntuales según las oportunidades. Algunos ejemplos extraídos de la Memoria 2022 del Plan de Medio Ambiente de Andalucía se exponen en la tabla XX como muestra de esta prolija actividad difusora.

Tabla XX. Programa de divulgación de información de la consejería competente en medio ambiente, 2021 (Memoria 2022. Plan de Medio Ambiente de Andalucía)

Sector ambiental	Enfoque de los programas
Conservación de la biodiversidad y geodiversidad	- Divulgación de la riqueza biológica y geológica. - Divulgación sobre las actuaciones de conservación de la biodiversidad y geodiversidad.
Gestión e interconexión de espacios naturales	- Divulgación de la red Natura 2000 y de los valores de la Renpa, dirigida a fomentar valores y comportamientos sostenibles en la población próxima. - Difusión de los valores de los espacios naturales. - Campañas divulgativas para la promoción del desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos.
Gestión forestal	- Divulgación de actuaciones de conservación de masas forestales. - Divulgación en materia de cambio climático.
Gestión de los recursos hídricos continentales	Programas o actuaciones para la concienciación ciudadana sobre el uso del agua, de los derechos y deberes del ciudadano y de los distintos sectores productivos.
Gestión de los recursos hídricos litorales	Comunicación de los instrumentos y herramientas de gestión del litoral.
Calidad del medio ambiente urbano	Divulgación sobre residuos.

Cuando la información está destinada al público general, es importante que se presente con un lenguaje sencillo y comprensible. Distintas administraciones han publicado guías de lectura fácil, como la que trata sobre la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía o la Guía Ciudadana para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Ambiental en Andalucía. Sin embargo, aún no está generalizado que las distintas unidades administrativas de un nivel suficiente tengan un gabinete o especialista comunicador que trabaje directamente con el equipo técnico y traduzca el lenguaje de este a uno más didáctico fácilmente asimilable por la ciudadanía en general.

Otra forma de comunicación la constituye la relación con los medios de comunicación. Las notas y ruedas de prensa constituyen un sistema muy establecido que facilita la distribución de noticias. Más allá de esta opción operativa es clave generar procesos pedagógicos mediante contactos directos con los periodistas a través de sus asociaciones provinciales.

2. La gobernanza ambiental desde la acción administrativa

La diversidad de miradas de los distintos actores sobre las políticas públicas, imprescindible para la toma de decisiones de un buen gobierno, se debe apoyar en un alto nivel de interacción y de cooperación entre la Administración (o administraciones) y los diferentes sectores sociales. El apartado anterior abordaba distintas fórmulas en marcha de desconcentración del poder hacia la ciudadanía afines a los principios de la gobernanza. En ese sistema de ejercer la autoridad la participación, apoyada por la educación, la información y la comunicación, ponía en el centro de las políticas a las personas, que se convertían en los sujetos de la acción. De forma complementaria, las relaciones que deben establecer entre sí los distintos organismos públicos en un marco de gobernanza ponen el foco en la acción de la Administración. La

coordinación, la colaboración y la cooperación entre organismos de diferentes ámbitos sectoriales, territoriales o competenciales son prácticas imprescindibles. Asimismo, esta praxis debe extenderse a la relación de los entes públicos con los sectores sociales.

Para el éxito de los procesos de gobernanza, la rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia también son factores clave que tienen el centro en la acción de la Administración. La importancia y prioridad de la rendición de cuentas es reconocida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como forma de fortalecer la receptividad, la inclusión y la efectividad de las instituciones y como manera de insertar y promover la participación ciudadana.

2.1. Coordinación, colaboración y cooperación administrativa

Cualquier política pública necesita trascender las fronteras competenciales, sectoriales y territoriales con las que se articula la Administración, pero es quizá la política ambiental uno de los ejemplos más evidentes. Los ecosistemas no entienden de límites administrativos, los focos de los impactos ambientales están con frecuencia deslocalizados o, cuando son localizables, sus consecuencias pueden ser “difusas”, la mayoría de los problemas demandan una solución globalizada y existe una necesidad de compromiso firme de otros sectores (educación, salud, infraestructuras, movilidad, desarrollo social, etc.) para afrontar el deterioro ambiental y sus consecuencias.

Esta importancia de la interacción y la necesidad de coordinarse entre administraciones es reconocida en la legislación estatal y andaluza. La ley nacional 40/2015⁷ determina la forma de establecer las relaciones institucionales a través del deber de colaboración y de las relaciones de cooperación; criterios que, junto a la coordinación, forman parte de los principios generales de la norma. Son muchas las estructuras de coordinación creadas por esta ley, pero la más relacionada directamente con la gestión ambiental es la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, un órgano multilateral que relaciona al Estado con las comunidades autónomas. Puede estar apoyada por las comisiones sectoriales, órganos de asesoramiento y trabajo, que se encargan de preparar sus reuniones y realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados. Por su parte, el Consejo Consultivo de Política Medioambiental trata de asuntos comunitarios europeos con la participación del Estado y de las comunidades autónomas.

Dentro de la misma línea, en el ámbito andaluz, la Ley 9/2007⁸ resalta igualmente la importancia de las relaciones interadministrativas y alude a ellas también como un deber. Complementariamente, en el sector ambiental existe una profusa normativa que aborda la coordinación. El ordenamiento jurídico prevé instrumentos en este sentido y estructuras de coordinación. Entre ellos, los órganos colegiados de participación que fueron expuestos en la tabla XX son una herramienta muy utilizada. A estos ejemplos expuestos a propósito de la participación en el apartado XX hay que añadir otros definidos como exclusivamente de

⁷ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁸ Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

coordinación, como la Comisión para la coordinación en materia de residuos con representantes de la Administración autonómica, local y del Estado. Es importante citar, también, al Consejo Andaluz de Concertación Local que permite fortalecer la relación entre la Junta de Andalucía y las corporaciones locales. Sin ser particular de medio ambiente, el Consejo puede tomar decisiones importantes en esta materia, como órgano supremo de colaboración y concertación de la Junta de Andalucía y los gobiernos locales.

Asimismo, existen procedimientos administrativos reglados que establecen formas muy precisas de coordinación. Un ejemplo significativo lo aporta la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que recoge varios procedimientos sobre las interacciones preceptivas que han de darse entre distintas administraciones o entidades para cumplir con las diversas figuras existentes de prevención y control ambiental.

Los documentos estratégicos de planificación proponen también la conformación de grupos para la coordinación, algunos de los cuales están recogidos en la tabla XX. Entre los asuntos con necesidades pendientes de fortalecer las relaciones institucionales están:

- Áreas metropolitanas: movilidad y economía circular.
- Áreas rurales: Zonas de Especial Conservación (ZEC) no incluidas en los parques naturales, desarrollo rural, infraestructuras, energías renovables.
- Áreas litorales: coordinación entre la Administración del Estado, la autonómica y las locales.
- Interno: uso de las herramientas colaborativas que impulsa el IAAP.

La insistencia de la mayoría de los planes y estrategias en la necesidad de mejorar la coordinación, incluso proponiendo nuevos instrumentos para afianzarla, viene a corroborar la percepción generalizada de que las prácticas reales de coordinación, colaboración y cooperación no son suficientes, a pesar de los instrumentos legales en marcha. La solución a este vacío podría no ser jurídica si se reconoce que el asunto está suficientemente regulado, más bien entraría en el campo de la cultura administrativa y de la voluntad institucional para optimizar el uso de las herramientas existentes y ensayar otros sistemas adicionales que suavicen la formalidad y rigidez de los actuales, permitiendo una comunicación más fluida y directa entre los interlocutores.

2.2. Mecanismos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un elemento central para el buen funcionamiento de los procesos de gobernanza. Está relacionada con la transparencia de la acción pública y, en consecuencia, es un sistema también eficaz para afrontar la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones. Para contribuir al buen gobierno la entrega de información no es suficiente, la rendición de cuentas implica, además, que el sector público asuma la responsabilidad de argumentar sus decisiones y explicar el desarrollo de la gestión y los efectos del desempeño público. Al mismo tiempo, este proceso debe completarse con la aplicación de prácticas de control a la Administración y, en su caso, de medidas correctoras.

Un mecanismo de rendición de cuentas es la evaluación de las políticas públicas, ya que favorece la eficiencia de la intervención pública, facilita la verificación de resultados y del cumplimiento de objetivos y promueve la transparencia. En el ámbito nacional, se regula por la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. En el nivel regional, el Instituto Andaluz de la Administración Pública (IAAP) ha puesto en marcha iniciativas sólidas de evaluación, con el fin de que esta práctica se disemine y se aplique en los distintos organismos públicos. El documento Evaluación de las políticas públicas (2016) desarrolla una aproximación inicial para la institucionalización de esta práctica; desde su publicación, el IAAP ha desarrollado multitud de actividades y diversas guías metodológicas orientadas a las distintas fases y campos de la planificación.

Entre estas actividades el IAAP ha mantenido un servicio de asesoría para la elaboración de documentos estratégicos. Respecto a los documentos que se analizan en esta Estrategia Marco de Medio Ambiente se ha asesorado, por ejemplo, la elaboración de la Estrategia Energética de Andalucía 2030, el Plan de Infraestructuras y Movilidad de Andalucía (2021-2027), o distintos planes de transporte metropolitano.

Según la memoria del Área de evaluación de políticas públicas del año 2022, tras el trabajo desarrollado por el IAAP se ha advertido una mejora en la calidad de la planificación estratégica y de la cultura de evaluación, además de un acrecentamiento del nivel de formación y del conocimiento sobre las políticas de evaluación; asimismo, se confirma la extensión de la práctica del análisis de evaluabilidad. Como situaciones a superar la memoria echa en falta un mayor nivel de coordinación y un ordenamiento jurídico que haga exigible la aplicación de estas metodologías en la práctica planificadora. En síntesis, los avances son visibles, pero la práctica es por el momento reducida ante la falta de procedimientos institucionalizados de evaluación de las políticas públicas.

No obstante, la consejería responsable del medio ambiente ha realizado ejercicios de evaluación que, en algunos casos, se han visto enriquecidos por las metodologías promovidas por el IAAP. Son evaluaciones intermedias o finales de documentos de planificación, que dan cuenta de los avances y dificultades en la gestión de sus respectivos ámbitos. Como ejemplo se puede citar la evaluación final del Plan de Medio Ambiente de Andalucía, horizonte 2017 o el Documento de balance de la aplicación del Plan forestal de Andalucía en el periodo 2008-2017.

También tienen interés, tanto por la información que generan como por su contribución a la transparencia, las publicaciones de seguimiento de determinadas estrategias y planes, o las que se refieren al conjunto de la gestión ambiental de la Junta de Andalucía. Informes como la Memoria anual de seguimiento del Plan Forestal o la del Plan de Medio Ambiente de Andalucía ofrecen datos económicos y técnicos, y muestran el resultado de la gestión. También el Informe de Medio Ambiente (IMA), además de su indudable aporte a las estadísticas ambientales, permite conocer el avance anual de la gestión. Con frecuencia aproximadamente bienal, la publicación Datos Básicos de Medio Ambiente de Andalucía, aunque aporta principalmente

indicadores técnicos, también contribuye al ejercicio de transparencia de la Administración ambiental.

Otros instrumentos que favorecen la transparencia son las auditorías de diferentes organismos desde la Cámara de Cuentas hasta el Tribunal Europeo. Aunque su causa se enfoca en temas presupuestarios a menudo tocan a fondo cuestiones temáticas.