

# **A - AGENDA 21 LOCAL**



# **A-AGENDA 21 LOCAL**

1. *MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE*
2. *ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN*
3. *DEFINICIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL*
4. *AUDITORIA Y PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL: HERRAMIENTAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL*

## **1. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Se define Medio Ambiente como el conjunto de factores físicos, ambientales, culturales, económicos y sociales que rodean al ser humano.*

Al lo largo de la historia, el Medio Ambiente ha constituido y sigue constituyendo la fuente de recursos naturales más importante para el ser humano, obteniendo de éste las materias primas y la energía necesaria para el desarrollo de las actividades antrópicas.

Dado que sólo una parte de los recursos naturales es renovable, se requiere un tratamiento cuidadoso para evitar que el uso anárquico de estos nos conduzca a una situación irreversible. Estos recursos deben utilizarse por debajo de su tasa de renovación o con un ritmo de consumo asimilable por el Medio Ambiente.

Las crisis energéticas, la degradación del medio urbano, el alarmante aumento de la desertización, el calentamiento global del planeta y la cada vez más limitada existencia de materias primas, hacen pensar que la idea de un planeta como fuente ilimitada de recursos no es correcta, como tampoco lo es el pensar que la naturaleza está al servicio del hombre.

Las acciones humanas afectan a multitud de ecosistemas, modificando con ello la evolución natural del planeta. Cada vez son más las especies animales y vegetales que están extinguidas o en vías de extinción.

El Medio Ambiente presenta una mayor o menor capacidad de acogida para cada actividad que se desarrolla en su seno. Es necesario desarrollar actividades cuya capacidad de acogida por el territorio y el ecosistema sea lo suficientemente elevada, desechando las que presenten una baja capacidad.

Como receptor de efluentes, el Medio Ambiente posee la capacidad de autogeneración para la asimilación de substancias no deseadas, no obstante, cuando la concentración de estos efluentes aumenta, pueden llegar a saturar el sistema siendo insuficiente la asimilación natural del Medio Ambiente.

Nuestra sociedad, consciente de la problemática medioambiental que nos rodea, en el transcurso de las últimas décadas del siglo XX, ha iniciado programas para la salvaguarda de nuestro entorno y con el propósito de que las generaciones futuras puedan utilizar y disfrutar de un Medio Ambiente digno y saludable.

## **2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN**

**Año 1972:**

### **Conferencia sobre Medio Humano de las Naciones Unidas (Estocolmo)**

Se inicia el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Plantea por primera vez la determinante presión que las economías contemporáneas ejercen sobre el Medio Ambiente y los recursos naturales, especialmente en los países industrializados.

**Año 1975:**

### **Conferencia intergubernamental sobre la protección en el Mediterráneo (Barcelona)**

Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (Convenio de Barcelona) Plan de Acción para el Mediterráneo.

**Año 1980:**

### **Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN)**

Con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el World Wildlife Fund (WWF).

**Año 1987:**

### **Informe Brundtland "Nuestro Futuro Común"**

Gro Harlem Brundtland, ex Primera Ministra de Noruega, elabora para las Naciones Unidas el informe "Nuestro futuro común". Primera formulación en documento oficial del concepto de "desarrollo sostenible". A partir de este momento, la idea de sostenibilidad se va universalizando como referente en todas las políticas medioambientales y de crecimiento económico.

**Año 1992:**

### **Conferencia de Río de Janeiro "Cumbre de la Tierra"**

Declaración de Río Agenda 21. Convenio sobre el Cambio Climático. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Declaración de Principios Relativos a los Bosques.

Introduce una nueva perspectiva de globalidad e integración, entendiendo el mundo como un todo en equilibrio. Los acuerdos se concretan en cinco apartados, uno de ellos es la ejecución de las Agendas 21 Locales.

**Año 1993:**

### **5º Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea "Hacia un desarrollo sostenible"**

Nuevo planteamiento respecto a la política medioambiental orientado hacia la prevención, dando entrada a los poderes públicos, empresas, agentes sociales, y grupos implicados en la conservación del Medio Ambiente y sobre todo al público en general, con el objetivo de que el desarrollo económico sea compatible con la protección del Medio Ambiente.

**Año 1994:**

### **Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. Carta de Aalborg (Dinamarca)**

A partir de la Declaración de Río y del 5º Programa de la Unión Europea se establece el compromiso de las ciudades europeas como punta de lanza del proceso hacia la sostenibilidad y la Agenda Local 21.

**Año 1995:****II Conferencia de Ministros y Responsables de Medio Ambiente de las Regiones de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente (Valencia)**

Carta de las Nacionalidades y Regiones Europeas para el Medio Ambiente (Carta de Valencia)

**"Informe Dobris sobre el estado del Medio Ambiente en Europa"**

Información global y comparativa del estado y el uso de los recursos en Europa

**Año 1996:****Segunda Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad" (Lisboa)**

Congrega a representantes de más de 1000 autoridades locales y regionales y se presentan procesos iniciados en 35 países europeos.

Carta de Lisboa. Documento de continuidad de la Carta de Aalborg, denominado "De la Carta a la Acción" basado en experiencias locales.

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos. "HABITAT II" (Estambul)**

Declaración de Estambul Agenda Habitat.

Avance en la integración y concentración de políticas en las ciudades y en la potenciación de la participación de los gobiernos locales y de las organizaciones. Acuerdo de potenciar la participación de los gobiernos locales en la vida internacional.

**Publicación parcial de la familia de Normas ISO 14000****Año 1997:****Asamblea General de las Naciones Unidas: sesión especial sobre el medio ambiente y el desarrollo, "Río + 5" (Nueva York)**

Programa para la mejor aplicación de la Agenda 21. Programa de trabajo multianual para la Comisión para el Desarrollo Sostenible 1998-2002

**Convenio sobre el Cambio Climático: reunión de la Conferencia de las Partes (Kioto)****Año 1998:****Convenio sobre Diversidad Biológica: reunión de la Conferencia de las Partes (Bratislava)****Cumbre del Cambio Climático en Buenos Aires: Reunión de la Conferencia de las Partes (Buenos Aires)****Año 1999:****Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles (Sevilla)**

Reunión de representantes, autoridades y asociaciones de ciudades de la Cuenca Mediterránea con el objetivo de implicarlas en el desarrollo sostenible y evaluar el grado de aplicación de la Carta de Aalborg y el Plan de Acción de Lisboa.

**Año 2000:****Tercera Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad. Hannover (Alemania)**

Balance sobre la Campaña de Ciudades Europeas Sostenible en los últimos años.

Los más importantes acuerdos y tratados de este apartado quedan recogidos en:

**D. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA 1. Documentos oficiales.**

### 3. DEFINICIÓN DE AGENDA 21 LOCAL

Tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio ambiente y el Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro el año 1992. La Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, es el punto en el que culminan dos años de trabajo para definir un modelo de desarrollo sostenible. Sus acuerdos se concretan en cinco apartados, uno de ellos es la ejecución de la Agenda 21 Local. Se trata de un documento extenso estructurado en 40 capítulos y redactado en forma de plan de acción.

El capítulo 28 propone una serie de actuaciones programadas en el ámbito local para que el desarrollo sea globalmente sostenible. Insta a los poderes locales a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de desarrollo centrado en las oportunidades y valores locales. La clave radica en el hecho de considerar de una manera integrada el desarrollo social, el económico y el medio ambiente, y por tanto aborda temas que tradicionalmente se han tratado de una manera estanca.

Las **medidas** que se proponen intentan detener la destrucción del medio ambiente y eliminar las desigualdades entre los países.

Los **objetivos** se concretan en la lucha contra la pobreza, la protección y el fomento de la salud, la protección de la atmósfera, la conservación y el uso racional de los recursos forestales, la lucha contra la desertización, la protección de los ecosistemas de montaña, el desarrollo de la agricultura sin agredir al suelo, la conservación de la biodiversidad, la gestión racional y ecológica de la biotecnología, la protección de los recursos oceánicos y de agua dulce, la seguridad en el uso de los productos tóxicos y la gestión de los desechos sólidos, peligrosos y radiactivos. Como se ve, los temas apuntados son de una complejidad enorme y requieren un trato cuidadoso.

Las **actuaciones prioritarias** de la Agenda 21 se plantean en siete grandes apartados.

- El mundo próspero: revitalización del desarrollo con criterios sostenibles.
- El mundo justo: una vida sostenible.
- El mundo habitable: núcleos de población.
- El mundo fértil: uso eficiente de los recursos.
- El mundo compartido: recursos globales y regionales.
- El mundo limpio: gestión de productos químicos y residuos.
- El mundo de las personas: participación y responsabilidad de las personas.

La Cumbre de la Tierra marca un hito histórico: la instauración de un nuevo sistema de entendimiento mundial para el desarrollo sostenible, basado en la indivisibilidad de la protección ambiental y el proceso de desarrollo.

#### La Carta de Aalborg y las Agendas 21 Locales

En 1994, tuvo lugar la “Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles” en Aalborg (Dinamarca). Sus planteamientos son una profundización de la Declaración de Río y del 5º Programa de la Unión Europea.

Durante los últimos años, se ha difundido el concepto de sostenibilidad local y se ha promovido la firma de la **Carta de Aalborg** como un símbolo de adhesión de las ciudades y autoridades locales hacia el desarrollo de procesos **Agenda Local 21 Local**.

En junio del año 2000 más de 230 municipios españoles han asumido el compromiso de adhesión y muchos otros están en proceso de hacerlo. Esta declaración de principios es la concreción, en nuestro entorno inmediato, del compromiso hacia la sostenibilidad desde el ámbito local.

#### **4. AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL Y PLAN DE PARTICIPACIÓN: HERRAMIENTAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL**

Como se ha comentado en el Prólogo, la propuesta metodológica para el desarrollo de la Agenda 21 Local del **Código de Buenas Prácticas Ambientales (CBPA)**, se ha basado en la aplicación de dos herramientas de trabajo: la Auditoría Ambiental (AM) y el Plan de Participación Social (PPS)

Existen otras muchas herramientas de gestión medioambiental; algunas de ellas son de aplicación a ámbitos muy específicos y concretos de un municipio y no contemplando toda la dinámica del territorio municipal, como son los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o las Evaluaciones Estratégicas Ambientales (EEA); otras son versiones distintas pero parecidas de las propuestas en el CBPA.

Con las propuestas de gestión que contempla el CBPA se ha pretendido considerar la aplicación de herramientas de gran alcance, tanto territorial como temporal. Estas pueden tener una aplicación conjunta, independiente o combinada dependiendo del grado de voluntad e implicación de la entidad municipal y de los medios o recursos disponibles.

Una discusión posible resulta de considerar la secuencia más adecuada en la puesta en marcha del proceso de Agenda 21 Local, si comenzar por el estudio de la situación (AM) y pasar luego al proceso de participación ciudadana (PPS) o al revés. La solución no es sencilla. Quizás la lectura de este trabajo clarifique la respuesta. La propuesta metodológica que contiene es rigurosa pero no dogmática.

Puede suceder que la Entidad Local haya iniciado el proceso de una de las herramientas de gestión medioambiental propuestas en el CBPA, en ese caso la administración dispone de mayores facilidades para aplicar las otras herramientas, pudiéndolas enlazar con la gestión medioambiental que se esté llevando a cabo en el municipio.

En la realidad estos dos instrumentos no son independientes, están totalmente interconectados para conseguir un objetivo común: la Agenda 21 Local, aunque en el Código se desarrollan de manera separada para poder interpretar mejor su metodología.





# ***A.1 AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL***



# A1 AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL

## INTRODUCCIÓN

1. LA IMPORTANCIA DE UNA AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL
2. DEFINICIÓN DE AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL
3. VENTAJAS QUE OFRECE UNA AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL
4. OBSTÁCULOS A SUPERAR EN LA REALIZACIÓN DE UNA AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL
5. CONTROVERSIAS EN LA METODOLOGÍA
6. CONTENIDOS DEL CAPÍTULO AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL

### 1. LA IMPORTANCIA DE UNA AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL

El contexto en que se desarrolla esta propuesta metodológica, resulta de considerar que en las Entidades Locales actuales, se hace necesario contemplar el Medio Ambiente desde una visión amplia de su problemática y que se integre en el entrelazado (transversalidad) de las diferentes políticas sectoriales locales. Enfatizando la consideración del sistema local como una unidad compleja, en la cual los recursos naturales aparecen en interacción con el desarrollo cultural, social y económico de los ciudadanos.

### 2. DEFINICIÓN DE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL

La **Auditoría Medioambiental (AM)** está constituida por un conjunto de estudios, análisis y propuestas de actuación y seguimiento que abarcan el estado medioambiental en todo el ámbito territorial local.

Para que la Auditoria Medioambiental no se reduzca a un mero inventario de datos sin valor operativo, se entiende que el proceso debe incluir una propuesta realista de acciones de mejora, que resuelva los problemas diagnosticados y un sistema de parámetros que permitan su medición, control y seguimiento. La determinación clara y el liderazgo del proceso por parte de los representantes políticos, constituyen un elemento esencial en su desarrollo.

En ocasiones se evita la denominación de Auditoría Medioambiental y análogamente se la llama **Evaluación, Valoración, Vigilancia, Diagnóstico, Verificación o Revisión ambiental**.

En todo caso para conseguir las finalidades que se proponen en este Código, cualquier evaluación parcial realizada interna o externamente en el ámbito local, debe servir como soporte decisorio para la realización de una auditoría completa.

### 3. VENTAJAS QUE OFRECE UNA AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL

La Auditoria Medioambiental resulta una herramienta imprescindible de planificación y gestión para las Administraciones Locales, que responde a las demandas integradoras que exige cualquier tratamiento del Medio Ambiente.

La realización de una Auditoría Medioambiental ofrece:

- El conocimiento del estado medioambiental del territorio municipal a partir del cual podemos definir una correcta política ambiental que haga posible el desarrollo sostenible de los recursos.
- La identificación de aquellas incidencias medioambientales que afectan a la Entidad Local, con el objetivo de subsanarlas.
- Conocer el cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.
- Proporcionar a la Entidad local un punto de arranque para la ejecución y establecimiento de actuaciones medioambientales en el territorio (proyectos, estudios, organización interna).
- Facilitar la puesta en marcha de los sistemas de participación ciudadana y marcar el punto de partida para el desarrollo y la aplicación de la Agenda 21 Local.

#### **4. OBSTÁCULOS A SUPERAR EN LA REALIZACIÓN DE UNA AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL**

A pesar de los numerosos beneficios que reporta una Auditoría Medioambiental pueden aparecer ciertas incidencias o dificultades en el proceso, como pueden ser:

- La falta de consenso político o voluntad mayoritaria para aprobar y ejecutar la realización de una AM, puede ocasionar que aún iniciado el proceso, este no tenga resultados satisfactorios o no se sostengan en el tiempo
- La ejecución de una AM conlleva una inversión económica derivada tanto en recursos técnicos, económicos como en personal. A menudo, muchas de las propuestas de actuación del Plan de Acción Ambiental, requieren de inversiones económicas para la financiación de proyectos ante los cuales la entidad no puede hacer frente.
- La elaboración de una AM por parte del equipo local conlleva un aumento del volumen de trabajo, este hecho puede comportar la incorporación de personal o la contratación de un equipo auditor externo.
- Las tareas de Recopilación de la Información y de Descripción y Presentación del Municipio, etapas fundamentales para la elaboración de las Diagnósis Ambiental, pueden sufrir retrasos y bloqueos debido a la falta de datos, a la dificultad para conseguirlos o a la inexactitud de los mismos.
- La cultura participativa existente en una Entidad local, en ocasiones, puede suponer un freno al proceso, ya sea por desinterés o recelo de los agentes socioeconómicos o por recelos y prevenciones desde el estamento político
- Pueden surgir desacuerdos en el momento de decidir y dar prioridad a las actuaciones estratégicas, por la afectación de los intereses de particulares o grupos.
- La realización de un proceso de auditoría como el propuesto puede ser difícil de abordar por un municipio pequeño, no obstante siempre existe la posibilidad de agrupar varias entidades locales para realizar una auditoría medioambiental conjunta.

#### **5. CONTROVERSIAS EN LA METODOLOGÍA**

Una Auditoría Medioambiental (AM) aún siendo una herramienta bastante estandarizada, a menudo presenta diferencias en cuanto a concepto, metodología utilizada y contenidos.

Los factores claves de análisis en el proceso de AM acostumbran a ser siempre los mismos, pero estos pueden clasificarse y denominarse de distintas maneras. Frecuentemente, estos pueden recibir denominaciones tales como vectores ambientales, referido a ciclos y flujos de materia; o aspectos ambientales, referidos a los diversos medios, sistemas o características municipales.

El Código los ha denominado factores, ya que considera su definición mucho más amplia y ha recogido una clasificación que los agrupa en tres categorías: ambientales, socioeconómicos y organizativos.

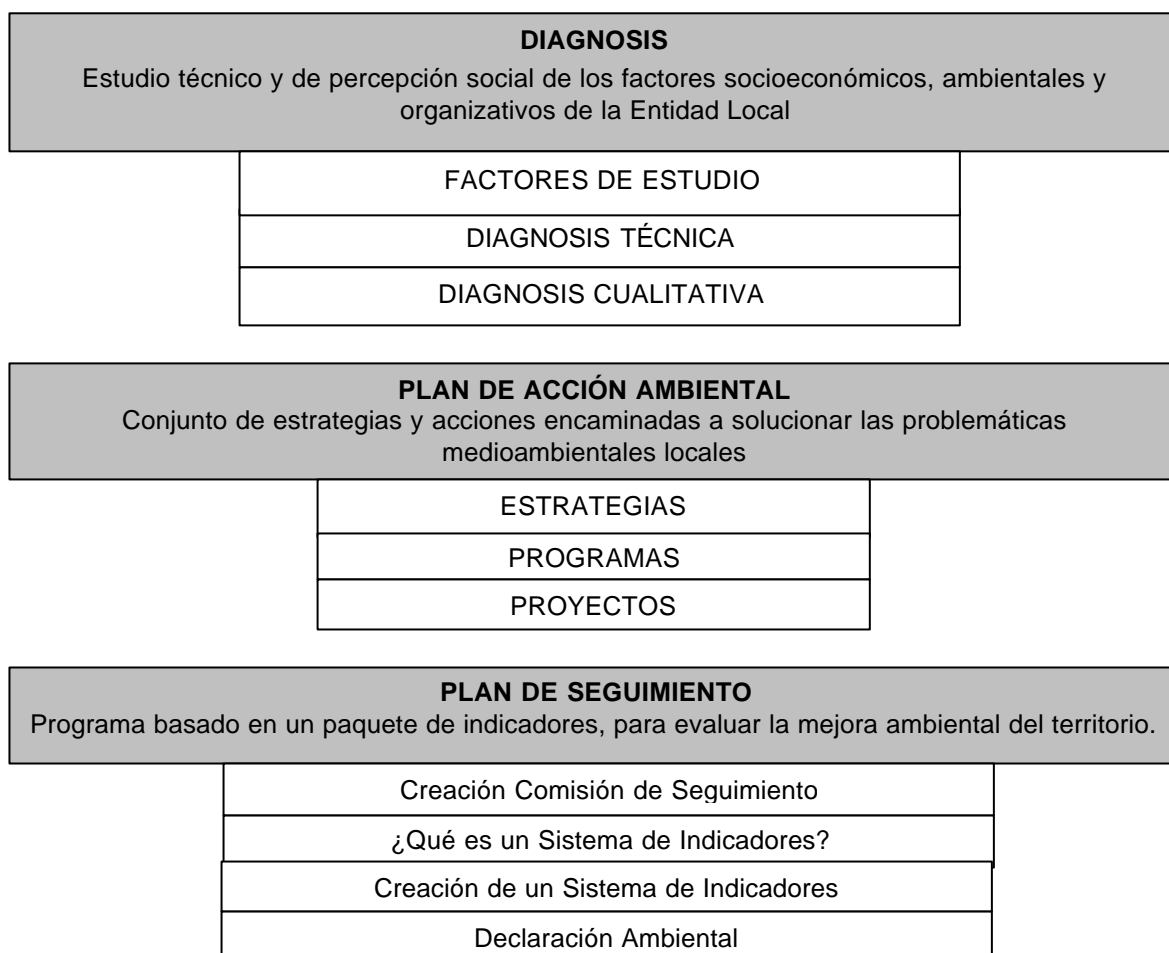
Se ha considerado que lo realmente importante en una auditoría es estudiar todos los factores y no prescindir de ninguno de ellos, independientemente de cómo se denominen, estén clasificados o agrupados.

Las distintas fases de trabajo de las que consta la Auditoría propuesta en el Código, son las generalmente aceptadas en procesos de estas características, tanto en España como en Europa.

Al trabajar el tema indicadores de sostenibilidad surge la necesidad de normalizar y estandarizar un paquete de indicadores aplicable a todos los municipios de España. Las 12 Entidades Locales participantes en el proyecto han aprobado un primer borrador de indicadores aplicables a cualquier Entidad Local del territorio español.

## 6. CONTENIDOS DEL CAPÍTULO AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL (AM)

Para facilitar su comprensión y organización, la Auditoría Medioambiental se ha estructurado en 3 apartados:





## A1.1 DIAGNOSIS

### A1.1.1 FACTORES DE ESTUDIO

### A1.1.2 DIAGNOSIS TÉCNICA

#### 1.FASE PREVIA

- 1.1 Creación del Equipo de Trabajo
- 1.2 Elaboración de un Plan de Trabajo

#### 2.FASE DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y TRABAJO DE CAMPO

##### 2.1 BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN

- 2.1.1. Identificación de la información necesaria
- 2.1.2. Identificación de las fuentes de información
- 2.1.3. Recopilación de requisitos legales aplicables

##### 2.2. TRABAJO DE CAMPO

#### 3 FASE DE DESCRIPCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO

- 3.1 Elaboración y redacción de los informes
- 3.2 Herramientas de soporte a los informes

#### 4 FASE DE ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

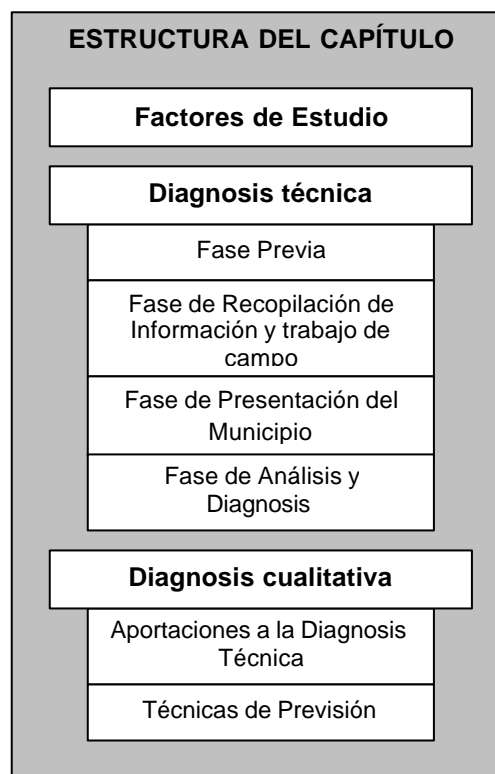
- 4.1 Estructura del informe diagnóstico
- 4.2 Análisis
- 4.3. Diagnósis
- 4.4. Sinergias
- 4.5. Recomendaciones

### A1.1.3 DIAGNOSIS CUALITATIVA

#### 1. APORTACIONES A LA DIAGNOSIS TÉCNICA

#### 2. TÉCNICAS DE PREVISIÓN

- 2.1 TIPOS DE TÉCNICAS DE PREVISIÓN
- 2.2 EL MÉTODO DELPHI
  - 2.2.1 Definición y contenidos
  - 2.2.2 Estructura del proceso
- 2.3 ENCUESTA CIUDADANA O MUESTRA DE LA POBLACIÓN
  - 2.3.1 Definición y objetivos
  - 2.3.2 Estructura de los contenidos
  - 2.3.3 Valoración de contenidos



## A1.1 DIAGNOSIS

### **Objeto**

La Diagnósis Ambiental tiene como objetivo principal el conocimiento de la situación actual de los factores ambientales, socioeconómicos y organizativos del municipio.

El uso de esta herramienta pretende ofrecer una primera panorámica sobre el estado medioambiental del municipio así como la identificación de los puntos sobre los cuales será necesario actuar en el Plan de Acción Ambiental.

El presente capítulo describe la metodología a seguir por las Entidades Locales para la realización de un diagnóstico medioambiental municipal, basado en un estudio técnico y otro cualitativo, basado en la percepción social.

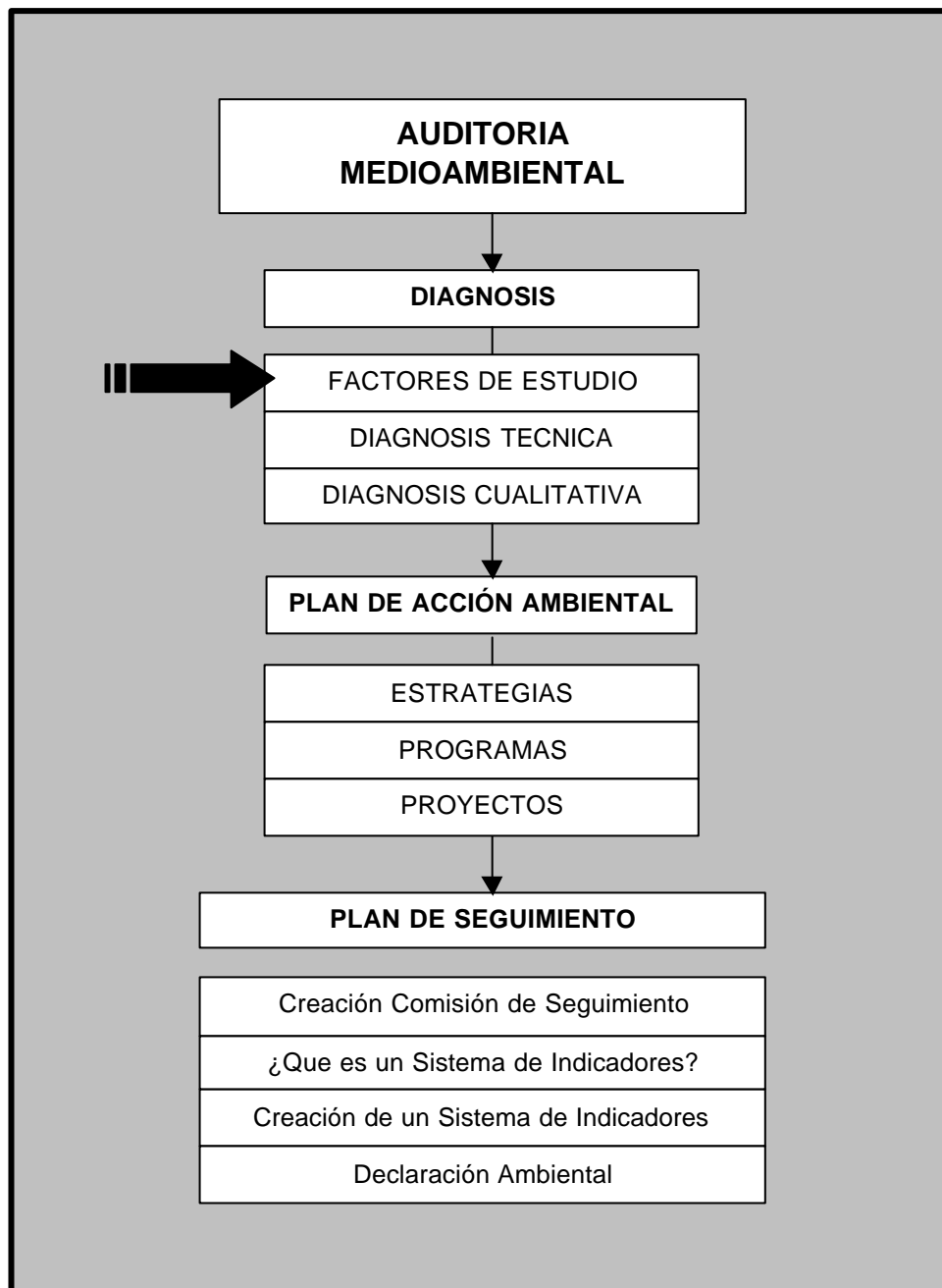
### **Alcance**

El alcance de la diagnóstico ambiental abarca, principalmente, dos ámbitos:

- Físico: Abarca la totalidad del territorio municipal (sistemas y flujos), previendo que algunas infraestructuras ambientales presentan un carácter supramunicipal.
- Social: Abarca la implicación, directa y/o indirecta de administraciones, agentes económicos, sociales y ambientales internos y externos al municipio, los cuales puedan intervenir en el proceso.



## A1.1.1 FACTORES DE ESTUDIO



## **A1.1.1 FACTORES DE ESTUDIO**

### **1 CLASIFICACIÓN DE LOS FACTORES**

El proceso de diagnóstico tiene como objetivo el estudio y análisis de una serie de factores que agrupados cubren el conocimiento de la totalidad del territorio local.

Estos factores hacen referencia a distintas características del territorio.

Debido a que son muchos los factores de estudio, el Código los ha agrupado por afinidades y para ello ha establecido tres grupos:

#### **A. FACTORES AMBIENTALES**

En este grupo se incluyen la mayor parte de los factores. Estos factores ofrecen una descripción de los aspectos medioambientales y territoriales del entorno local.

PAISAJE
VEGETACIÓN
FAUNA
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
MEDIO URBANO
DEMOGRAFÍA
MOVILIDAD Y TRANSPORTE
AGUA
RESIDUOS
ATMÓSFERA
RUIDO
ENERGIA
SUELOS

#### **B. FACTORES SOCIOECONÓMICOS**

El estudio de estos factores proporciona información muy valiosa para medir la sostenibilidad local, ya que una mala situación, tanto a nivel del empleo como de las actividades económicas que se desarrollen en el territorio puede alejarse del concepto de desarrollo económico sostenible.

INDICES DE OCUPACIÓN
ACTIVIDADES ECONÓMICAS

#### **C. FACTORES ORGANIZATIVOS DEL MUNICIPIO**

Conocer la gestión local entorno al medio ambiente y el desarrollo sostenible es el objetivo del estudio de estos factores.

PLANES DE EMERGENCIA Y RIESGOS AMBIENTALES
ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE MUNICIPAL

## **2 INFORMACIÓN CONTENIDA EN LOS FACTORES DE ESTUDIO**

### **A. FACTORES AMBIENTALES**

#### **PAISAJE**

Con este término se pretende describir la diversidad y riqueza de ambientes presentes en el territorio local (paisajes naturales, rurales, urbanos, agroforestales) así como el estado en que estos se encuentran.

También se contempla, la existencia de espacios naturales protegidos y/o parajes de interés ecológico.

#### **VEGETACIÓN**

Este factor pretende describir la abundancia y diversidad de especies vegetales representadas en el territorio local, su estado, grado de vulnerabilidad y el sometimiento a un régimen de protección.

#### **FAUNA**

Representa las especies animales presentes en el entorno local incluyendo aquellas que poseen un régimen de protección y las catalogadas de interés cinegético.

#### **PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Pretende analizar las características de la planificación territorial así como los usos actuales del suelo local.

#### **MEDIO URBANO**

Con este término se define el estudio de la estructura urbana. Los ámbitos de trabajo de este factor son el patrimonio histórico, la vivienda, zonas verdes, equipamientos y servicios y calidad de vida.

#### **DEMOGRAFÍA**

Análisis de la estructura, evolución y principales características de la población local.

#### **MOVILIDAD Y TRANSPORTE**

Como movilidad y transporte se analiza el flujo global de movilidad, las infraestructuras y servicios asociados y los medios de transporte utilizados por los ciudadanos.

#### **AGUA**

El factor ambiental agua considera en su definición y estudio tres ámbitos de trabajo:

- El abastecimiento de agua potable a la población local.
- El tratamiento y destino de las aguas residuales.
- Los enclaves hidrológicos locales.

La red hidrográfica se trata de una manera simplemente descriptiva en la fase de presentación del municipio.

#### **RESIDUOS**

Con el término residuos se pretende abarcar los siguientes conceptos susceptibles de analizar:

- La producción y gestión de los diversos tipos de residuos (RSU, RSI, sanitarios, forestales, y otros).
- El estudio de las infraestructuras de gestión de los residuos existentes en el territorio local.

**ATMÓSFERA**

Este factor incluye el estudio de los focos de emisión de contaminantes presentes en el territorio local así como la identificación de los principales agentes contaminantes. También determina los puntos de inmisión de los contaminantes.

**RUIDO**

Considera el conocimiento de los niveles acústicos del territorio local y de las fuentes emisoras de éstos.

**ENERGÍA**

El factor energía considera en su estudio dos ámbitos de trabajo:

- El inventariado de infraestructuras energéticas existentes en el territorio local.
- El consumo de energía.

**SUELOS**

El factor suelos contempla la degradación ambiental que padecen los diferentes suelos del territorio local (contaminación, erosión, desertización u otras incidencias).

Para ver la información que recoge cada uno de los factores ambientales Ver Anexo 4. *Información para el análisis y diagnóstico.*

**B. FACTORES SOCIOECONÓMICOS****INDICES DE OCUPACIÓN**

Estudio de los índices de ocupación municipales.

**ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

Agricultura	Explotación geológica	Construcción
Ganadería	Explotación forestal	Turismo
Pesca	Industria	Comercio y servicios

Para ver la información que recoge cada uno de los factores socioeconómicos Ver Anexo 4. *Información para el análisis y diagnóstico.*

**C. FACTORES ORGANIZATIVOS MUNICIPALES****PLANES DE EMERGENCIA Y RIESGOS AMBIENTALES**

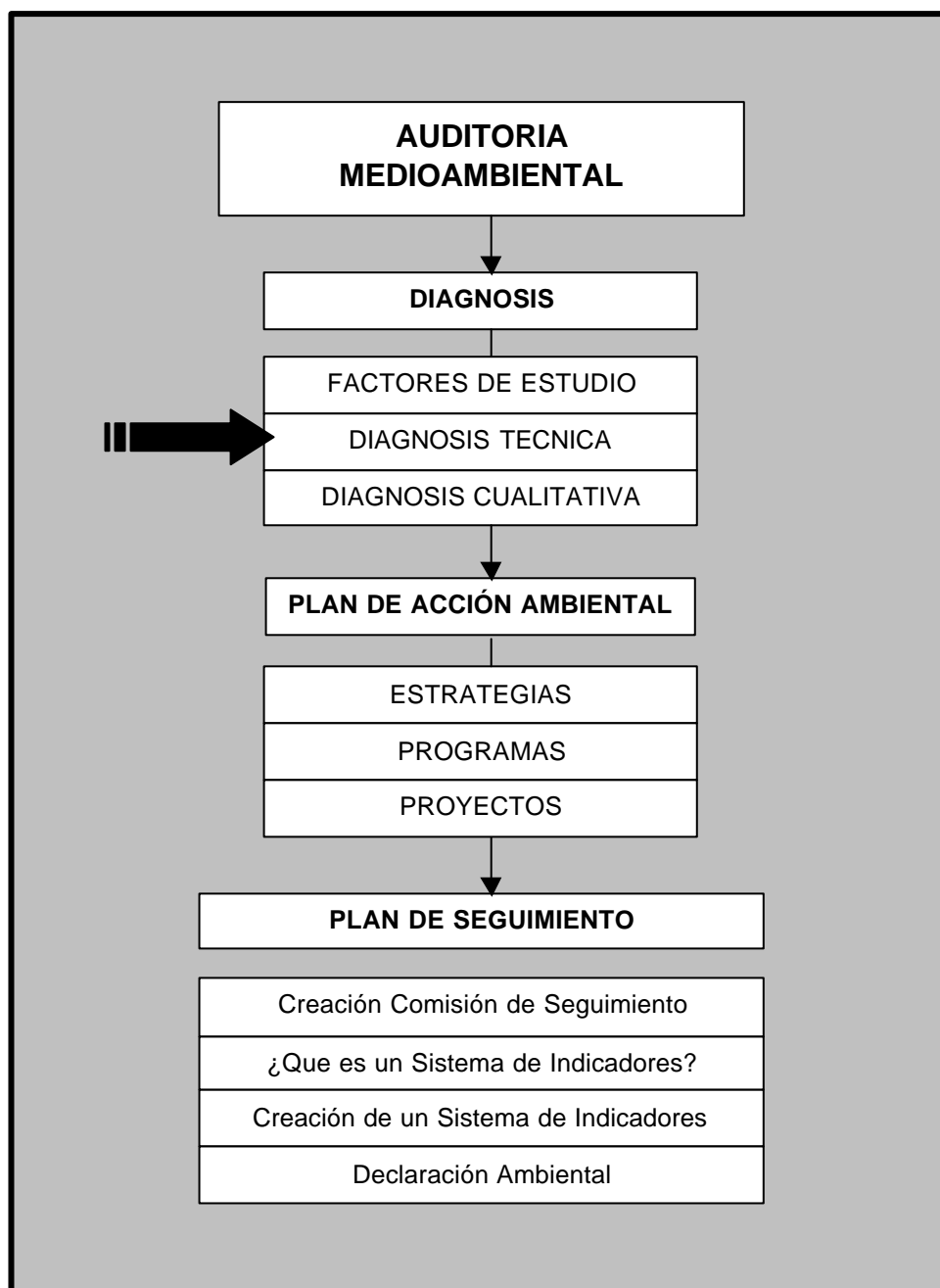
Este término implica los planes de emergencia y protección civil existentes en la Entidad Local y el análisis de riesgos ambientales del territorio.

**ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE MUNICIPAL**

Este apartado contempla la estructura y organización administrativa competente en medio ambiente evaluando el grado de eficiencia, presupuesto, personal y programas o proyectos.

Para ver la información que recoge cada uno de los factores organizativos Ver Anexo 4. *Información para el análisis y diagnóstico.*

## A1.1.2 DIAGNOSIS TÉCNICA



## **A1.1.2 DIAGNOSIS TÉCNICA**

### **1. FASE PREVIA**

#### **1.1. CREACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO**

##### **Opciones**

La realización de la Auditoría Ambiental requiere de una buena dotación de recursos humanos y técnicos por parte de la Entidad Local que en ocasiones, no puede asumir. Por esta razón frecuentemente se acude a profesionales externos para su realización.

Dependiendo de la situación de cada Entidad Local, se pueden plantear diferentes opciones para la realización de la Auditoría:

- La realización de la Auditoría por un equipo interno (municipal).
- La realización de la Auditoría por un equipo externo (por contratación).
- La realización de la Auditoría por un equipo mixto (agentes internos y externos).

Independientemente de la opción, el establecer un buen equipo de trabajo debe ser un objetivo prioritario para los responsables locales.

En caso de decidir la incorporación de un equipo de trabajo externo, su contratación se regirá a través del pliego de condiciones técnicas, económicas y administrativas elaborado por la propia Entidad Local.

##### **¿Que representa contratar un equipo de trabajo externo?**

Para favorecer la toma de decisiones al respecto y para evitar el impacto de los efectos inconvenientes, a continuación se presenta una relación de desventajas y ventajas de la contratación de un equipo externo.

##### **INCONVENIENTES QUE DEBEN SUPERARSE EN LOS EQUIPOS EXTERNOS:**

- Desconocimiento de la actividad a auditar, falta de preparación técnica, utilización de metodologías inadecuadas o triviales. Para contrarrestar este efecto es recomendable la descripción precisa de las habilidades y conocimientos requeridos a los miembros del equipo, que debe ser claramente pluridisciplinar.
- Suelen tener un elevado coste económico. Sin embargo, un equipo auditor externo, puede favorecer la formación del personal técnico local, de manera que disminuyen los gastos a medio plazo, por la posibilidad de constituirse un equipo de auditores internos que total o parcialmente realicen esta labor o la desarrollen en el futuro.
- Puede que el equipo externo no disponga de tiempo suficiente para analizar profundamente algunas incidencias, para lo cual sería recomendable que el personal interno colaborara en el análisis exhaustivo de los procesos críticos o de mayor impacto ambiental, en la redacción del Informe de la Auditoría y en el establecimiento del Plan de Acción.
- Pueden crearse interferencias en la marcha normal de la jornada de trabajo de los técnicos de distintos departamentos. Es fundamental que se planifique el tiempo de dedicación del equipo auditor interno ya que debe ayudar al equipo externo facilitando información y contactos en el ámbito local y con otras organizaciones.
- Si la información interna no se complementa con la investigación de campo y con datos de los agentes económicos y sociales, los resultados serán pobres. Debe procurarse especificar la toma de datos, trabajos de campo y análisis de los factores pobres en información o de los que se poseen informes obsoletos. Si el Auditor externo tiene que hacer frente a esta tarea sin que repercuta en sus costes por falta de previsión en el presupuesto, se produce un conflicto.

**VENTAJAS QUE APORTAN LOS EQUIPOS EXTERNOS:**

- **Profesionalidad y objetividad:** Son factores diferentes, pero ambos contribuyen a evitar la falta de credibilidad respecto a conclusiones tendenciosas o arbitrarias.
- **Independencia:** Se puede solicitar al equipo externo que incorpore técnicos del lugar, con conocimiento de la realidad local. Aun resultando fundamental la colaboración del equipo interno, interesa que la dirección del proceso se realice con independencia de la dinámica política, social y empresarial de la Entidad local, para que las soluciones y trabajos sean más objetivos.
- **Disponibilidad:** Mayor capacidad de adaptarse a los horarios variables que en ocasiones requiere la Auditoría. El tiempo del técnico local suele distribuirse entre otras muchas tareas. El número de personas del equipo externo varía en función del grado de complejidad de la Entidad Local (dimensiones, actividades, problemas ambientales).
- **Metodología específica:** Conocimientos exhaustivos en la realización de auditorías y especialización en las distintas áreas ambientales. Dada la gran amplitud temática que implica la realización de una AM y la objetividad que se espera de sus resultados, es necesaria la creación de un equipo externo que posea conocimientos pluridisciplinares.

Para que sea funcional, se recomienda que el equipo externo disponga del siguiente personal:

- Un director de proyecto.
- Expertos en los distintos ámbitos que se tratan.
- Personal técnico, a tiempo parcial, experto en temas específicos y conocedor de la problemática local.

En caso de optar por la creación de un equipo de trabajo de carácter local (interno), se recomienda que como mínimo exista la representación de dos figuras:

1. Un responsable con capacidad de decisión y de liderazgo dentro de la Entidad.
2. Un técnico conocedor de las temáticas ambientales y territoriales, así como de la organización interna local.

Ver **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORIA. 1. Perfil de los componentes del equipo auditor.**

## 1.2. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO

Es responsabilidad del equipo de trabajo, tanto si es interno, externo o mixto, la elaboración de un Plan de trabajo y la distribución de tareas a realizar durante el proceso de auditoría.

Para que el diagnóstico se desarrolle de una manera ordenada y sea de fácil seguimiento por parte de quienes participan en su elaboración, debe establecerse un Plan de Trabajo en el cual aparezcan los siguientes conceptos:

**Fase o etapa:** Parte de la Auditoría en la que se está trabajando.

**Actuaciones:** Tareas concretas que se van a desarrollar en esa fase. Puede haber referencias detalladas de los métodos.

**Responsables:** Personal que se va a responsabilizar de cada actuación. Tanto por parte del equipo interno como del equipo externo, si es el caso.

**Tiempo:** Cuantificado en horas/días de trabajo para cada actuación y persona implicada.

**Medios necesarios:** Deberían apuntarse tanto los habituales como aquellos recursos no habituales o específicos para esa tarea: equipo informático, material fungible, etc.

**Presupuesto:** Estimación económica de la realización del trabajo.

Ver **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORIA. 2. Esquema de un Plan de trabajo.**

## **2. FASE DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y TRABAJO DE CAMPO**

### **2.1. BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN**

#### **2.1.1. IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN NECESARIA**

Para iniciar el trabajo diagnóstico es imprescindible conseguir toda la información referente al objeto del estudio y tal como se ha comentado en la Introducción de este capítulo, por diversas razones esta labor puede encontrarse con obstáculos:

- Poca disponibilidad, desorganización o deficiente gestión de la documentación necesaria para el proceso.
- La dispersión, falta de homogeneidad de los datos o inexistencia de los mismos.
- Las dificultades de relación o comunicación interdepartamental con las áreas administrativas locales relacionadas con los aspectos que se estudian.

Superados los obstáculos, es necesaria la recopilación de los datos existentes. Para ello se ha elaborado una relación de información susceptible de ser estudiada. Esta información está redactada en forma de documento de trabajo, en un formato tipo ficha y clasificada por factores de estudio.

El documento de trabajo se puede localizar en: **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORIA. 4. Información para el análisis y diagnóstico.**

A esta relación se le ha dado una extensión tal que pretende abarcar las realidades diversas de los municipios españoles. Cada Entidad Local debe extraer la información que se ajuste a sus características particulares y, si es necesario, añadir información que no esté considerada en la relación.

La recogida de información debe cubrir con rigor los objetivos finales y, en caso necesario se completará con trabajos de campo (ver apartado 2.2.) y con la recopilación de requisitos legales (ver apartado 2.1.3.)

La información debe estar a disposición del equipo auditor con la máxima brevedad posible y debe ser contrastada y verificada por las partes que intervengan en el proceso (Entidad Local y equipo auditor). Se dará preferencia a aquella procedente de la Administración y que sea suficientemente actualizada. La dirección de la auditoría debe reservarse la facultad de rechazar cualquier tipo de información que no ofrezca garantías de fiabilidad.

Los factores sobre los cuales recae la tarea de análisis y diagnóstico se especifican en el apartado: **A2.1. FACTORES DE ESTUDIO.**

Además de estos documentos existen otros con una relación de información necesaria para la fase de Descripción y Presentación del Municipio. Los principales temas para la descripción son:

- Identidad del municipio
- Geografía
- Climatología
- Hidrología
- Sustrato inerte

El documento orientativo para la fase de descripción del municipio se puede localizar en: **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORIA. 3. Información para la descripción del municipio.**

#### **2.1.2. IDENTIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN**

Son numerosas las fuentes de documentación existentes, no obstante, existen algunos lugares básicos de búsqueda.



A continuación se presenta una relación de ellos, esta puede ser modificable o ampliable dependiendo de las necesidades y características de la Entidad Local.

- **Entidad Local:** Concejalías, departamentos y servicios municipales, organismos autónomos y empresas públicas.
- **Otros organismos oficiales supramunicipales:** Gobierno Autonómico, Diputación Provincial, Consejos comarcales, Gobierno central, Ministerios y demás organismos.
- **Colectivos ciudadanos organizados:** Asociaciones, entidades ciudadanas y otros colectivos.
- **Sector económico y servicios:** Asociaciones empresariales y sindicales, industrias, empresas de suministros municipales (agua, gas, electricidad) y demás servicios.
- **Centros de documentación y bases de datos:** Archivos, bibliotecas, centros de educación, universidades, centros de investigación, información telemática y demás.

La buena disposición y colaboración de todos estos organismos es de vital importancia para el desarrollo del proyecto, por este motivo se recomienda que desde el inicio del proceso la Entidad Local ejecute una serie de actuaciones:

- Informar de una forma clara y directa sobre las ventajas y beneficios que puede aportar el proyecto a cada organismo y al municipio en general.
- Promover el compromiso de colaboración de estos organismos en la ejecución del diagnóstico.
- Conocer la opinión y predisposición de estos respecto al Medio Ambiente local, en general, y al proyecto, en particular.

### 2.1.3. RECOPIACIÓN DE REQUISITOS LEGALES APLICABLES A LA ENTIDAD LOCAL

Para elaborar una buena diagnosis es necesario disponer de la legislación actualizada aplicable a la Entidad Local. Esta legislación es la que se utiliza como referencia comparativa en la evaluación.

Los requisitos legales necesarios tienen alcance general, desde legislación europea, estatal y autonómica hasta las propias ordenanzas municipales en materia de medio ambiente.

Toda esta legislación está recogida y puede encontrarse en las siguientes publicaciones oficiales:

- *Legislación europea* (Diario Oficial de la Comunidad Europea).
- *Legislación estatal* (Boletín Oficial del Estado).
- *Legislación autonómica* (Diario Oficial de la Comunidad Autónoma).
- *Ordenanzas Municipales* (Diarios Provinciales y el propio Ayuntamiento).

Para manipular y gestionar fácil y efectivamente todo este volumen de información se recomienda el uso de un procedimiento establecido.

Una manera fácil de gestión de la legislación es utilizando fichas de registro o control.

El Código incorpora un ejemplo de fichas de control de la legislación. La Información incluida en las fichas es la siguiente:

- **Normativa:** Procedencia de la legislación (europea, estatal, autonómica o municipal)
- **Ámbito:** Vector o factor de referencia (residuos, atmósfera, suelos, espacios naturales, flora, fauna, ruido, ordenación territorial, actividades clasificadas, impacto ambiental y demás factores)

- **Rango:** Categoría o clase del documento oficial (Ley, Decreto, Real decreto, Orden, Reglamento, Directiva, Ordenanza u otros).
- **Título:** Título del documento oficial (incluye título y fecha de aprobación).
- **Especificaciones:** Algunos requisitos legales requieren de ciertas especificaciones como por ejemplo modificaciones u observaciones que se deban tener en cuenta en su aplicación.

La ficha de control de la legislación se puede localizar en: **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORIA. 5. Ficha de requisitos legales.**

## 2.2. TRABAJO DE CAMPO

Para elaborar una buena diagnosis son necesarios estudios y trabajos que muchas veces la Entidad Local no tiene elaborados debido, principalmente, a que no han sido necesarios hasta el momento.

Algunos de estos estudios son fundamentales tanto para elaborar el diagnóstico como para que la propia entidad pueda tener un conocimiento de determinados factores claves. Este conocimiento, acompañado de un buen seguimiento y control, es una cuestión clave para una buena política medioambiental y de sostenibilidad local.

En función de las carencias observadas en la recopilación de la información, se programan estudios y trabajos complementarios de manera que queden cubiertos con rigor todos los objetivos finales de la diagnosis.

Los trabajos de campo se estructuran en comprobaciones, estudios, analíticas y mediciones del entorno con el fin de determinar los efluentes, residuos generados, contaminación y demás actividades sobre cada factor ambiental, socioeconómico u organizativo. Estos estudios comprenden las fases de muestreo, análisis de los datos y elaboración de un informe.

Los datos del trabajo de campo se añaden al volumen final de información recogida, contrastada y validada definitivamente por el equipo auditor.

Los trabajos de campo necesarios pueden ser muy numerosos, es por ello recomendable establecer un orden de importancia de estos. Para la valoración de prioridades e importancias deben utilizarse criterios como:

- El presupuesto económico disponible.
- La importancia de los estudios para la diagnosis.
- La importancia del factor a estudiar para la Entidad Local.
- El objeto y alcance del estudio.
- Su relación con la legislación vigente.
- La importancia que tiene para la población ese factor.

### **3. FASE DE DESCRIPCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO**

#### **3.1. ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS INFORMES**

Esta fase tiene como objetivo la redacción de un documento que describa de una manera global el territorio local de manera que quede enmarcado dentro de su entorno físico y geográfico, y que refleje su repercusión en el ámbito autonómico y estatal. Éste se genera sobre la base de la información recopilada para su ejecución, en la fase anterior.

Puesto que este informe tiene un carácter descriptivo, su redacción debe ser breve pero significativa. En el documento descriptivo aparecen diversos temas que se pueden clasificar en dos bloques temáticos:

- Presentación de la identidad local y sus principales rasgos históricos y evolutivos.
- Descripción general del marco físico y geográfico del territorio local.

Aquellas características municipales susceptibles de ser analizadas en un diagnóstico medioambiental no se reflejan en este documento, dado que serán tratadas posteriormente y con más amplitud en la siguiente fase.

#### **3.2. HERRAMIENTAS DE SOPORTE A LOS INFORMES**

Los informes pueden complementarse con herramientas de soporte con el objetivo de facilitar su comprensión y lectura.

Posibles herramientas complementarias del informe descriptivo:

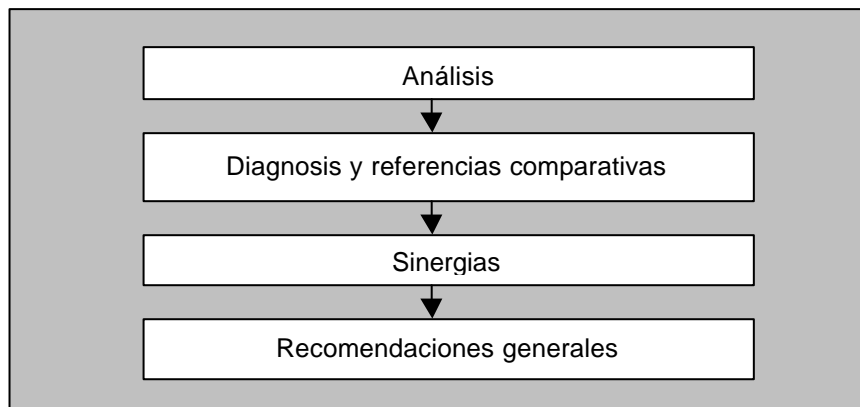
- Mapas y planos (preferiblemente a escalas 1:5000 o 1:1000).
- Imágenes y fotografías.
- Gráficos evolutivos, porcentuales, barras, sectores, pirámides de población, organigramas u otros tipos de gráficos.
- Tablas y cuadros informativos o numéricos.
- Referencias bibliográficas.
- Inventarios o listados, analíticas y documentos anexos.

**NOTA: Las escalas y formato de gráficos y mapas son de carácter orientativo.**

## 4. FASE DE ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

### 4.1 ESTRUCTURA DEL INFORME DIAGNÓSTICO

Con el objetivo de analizar cada factor siguiendo siempre un mismo patrón de trabajo, se ha creado una estructura fija para la elaboración del informe diagnóstico. Por lo tanto, para elaborar el informe se recomienda seguir los siguientes pasos:



### 4.2. ANÁLISIS

En este primer apartado se realiza una descripción detallada del factor de estudio. En esta descripción se incluye:

- Un titular de referencia al factor en cuestión (agua, medio urbano u otro factor).
- Una investigación, basada en la información recopilada en la “Fase de recogida de la información” que incluya los siguientes conceptos:
  - La situación actual local del factor.
  - La evolución que ha tenido.
  - La predicción de futuro.
- Trabajo de campo correspondiente en caso de haberse efectuado.
- Como soporte al estudio se adjuntan mapas, gráficos, tablas complementarias y/o imágenes fotográficas.

### 4.3. DIAGNOSIS Y REFERENCIAS COMPARATIVAS

Este apartado incluye:

- Una valoración cuantitativa y cualitativa sobre el resultado de la investigación.
- La constancia de los vacíos informativos y las deficiencias documentales halladas.
- Una comparación con la legislación ambiental vigente, para evaluar el grado de cumplimiento de las normativas ambientales.
- Una comparación de los resultados obtenidos con otros datos de referencia (otros municipios, comarca o provincia).
- Incorporación de los resultados de la Diagnóstico Cualitativa. La interrelación de las dos diagnósticos es muy positiva.
- Conclusiones a partir de los datos comparativos.

#### 4.4. SINERGIAS

Todos los factores considerados, los ambientales, los económicos y los organizativos están sometidos a una serie de interacciones y sinergias entre ellos. Esto es debido, principalmente a que todos ellos forman parte de un mismo sistema y su interacción determina la dinámica general del entorno local.

Este apartado pretende establecer las sinergias de cada factor con todos los demás para que quede una constancia de ellas a la hora de establecer recomendaciones y concretar el Plan de Acción Ambiental.

A continuación se muestra un cuadro donde se especifican las sinergias que pueden presentarse para cada uno de los factores de estudio.

FACTOR DE ESTUDIO: AGUA		
SINERGIAS	SÍ	NO
PAISAJE		
VEGETACIÓN		
FAUNA		
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL		
MEDIO URBANO		
DEMOGRAFÍA		
MOVILIDAD Y TRANSPORTE		
RESIDUOS		
ATMOSFERA		
RUIDO		
ENERGÍA		
SUELOS		
INDICES DE OCUPACIÓN		
ACTIVIDADES ECONÓMICAS		
ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL MA MUNICIPAL		
PLANES DE EMERGENCIA		

#### 4.5. RECOMENDACIONES GENERALES

Una vez establecido el diagnóstico y las sinergias, se establecen una serie de recomendaciones generales "in situ" como una primera respuesta a la problemática visualizada.

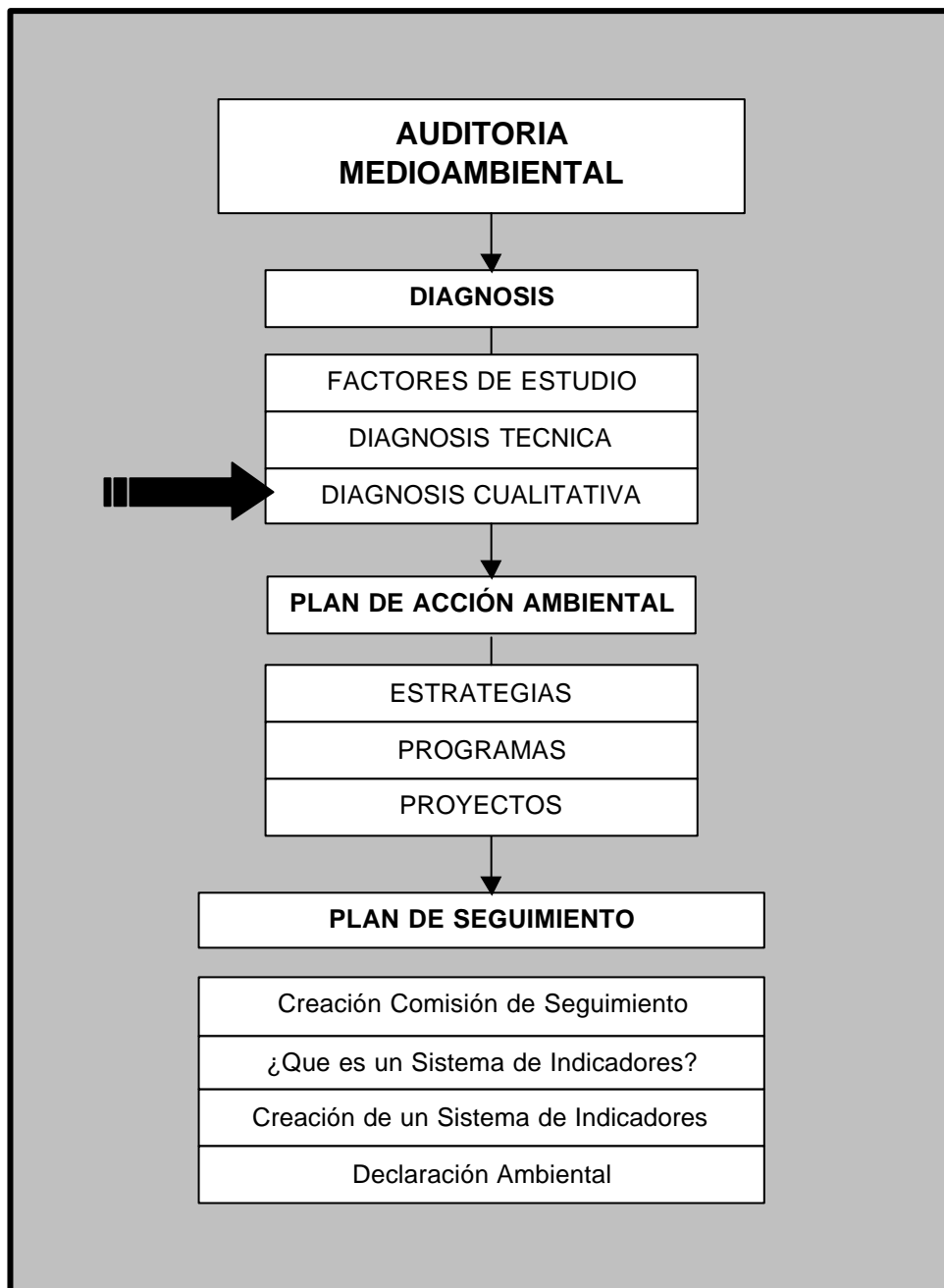
Debido a la gran cantidad de recomendaciones que suelen aparecer para cada factor se recomienda ordenarlas. Los criterios que se pueden tener en cuenta para establecer un orden en las recomendaciones, son:

- Incumplimientos de la legislación.
- Riesgos ambientales.
- Mejora del Medio Ambiente municipal.
- Mejora de la calidad de vida.
- Insatisfacción ciudadana.

Posteriormente, y en el Plan de Acción Ambiental, estas recomendaciones serán estudiadas con detenimiento y se desarrollarán en programas o acciones a ejecutar.



## A1.1.3 DIAGNOSIS CUALITATIVA



## **A1.1.3 DIAGNOSIS CUALITATIVA**

### **1. APORTACIONES A LA DIAGNOSIS TÉCNICA**

La Diagnóstico Cualitativa, dentro de la Auditoría, pretende ser una herramienta de soporte a la Diagnóstico Técnica, aunque por si misma puede ser una buena herramienta de estudio de la percepción social.

Para que las conclusiones del estudio sean correctas, la Diagnóstico Cualitativa de apoyo a la Auditoría debe:

- Ser representativa de la población local.
- Utilizar un método diagnóstico coherente con los objetivos de esta.
- Ser totalmente imparcial, sin estar manipulada para determinados fines.
- Ser clara y estar al nivel de las personas que participan en ella.

Los principales objetivos de la Diagnóstico Cualitativa respecto a su complementariedad con la Diagnóstico Técnica son:

- Conocer las percepciones y necesidades respecto al medio ambiente local de los ciudadanos.
- Ratificar la información obtenida en la Diagnóstico Técnica.
- Contrastar las aportaciones con el resultado final de la Auditoría Técnica para que ésta no quede desvinculada de la realidad local.
- Aportar nuevas medidas no contempladas por la Diagnóstico Técnica. Ocurre, a veces, que la Diagnóstico Técnica no capta aspectos simples percibidos en la vida cotidiana de los ciudadanos.
- Ayudar a establecer un orden de prioridad a las acciones encaminadas a mejorar el medio ambiente local.

---

*Ejemplo.*

*De las conclusiones obtenidas en las encuestas, se ha detectado una baja calidad del agua potable, debido a su mal sabor.*

*Sin embargo, en la Diagnóstico Técnica se refleja que la calidad del agua de consumo es catalogada como buena. Posiblemente esta incidencia se deba al mal estado de las canalizaciones, a los materiales utilizados o a la concentración de cloro añadido en la potabilización.*

*Este hecho permitiría considerar, como una recomendación derivada de la Diagnóstico Técnica, la mejora del servicio de suministro del agua potable.*

---



## 2. TÉCNICAS DE PREVISIÓN

### 2.1. TIPOS DE TÉCNICAS DE PREVISIÓN

Para la realización de un estudio sobre la percepción social existen diferentes técnicas de previsión. Toda previsión está basada, directa o indirectamente, en el uso de datos del pasado y en la aplicación sobre ellos de leyes o normas tendentes a relacionarlos con el futuro. Los métodos de previsión pueden diferir en el tipo de datos a utilizar y en las normas que utilizan para conseguir esa relación pasado/futuro.

Siguiendo estos criterios, distinguimos entre dos tipos de técnicas:

#### Técnicas basadas en información objetiva

Se pueden dividir a su vez en dos grandes bloques:

1. Las que utilizan exclusivamente datos históricos referentes a la evolución de la propia variable cuyo comportamiento se quiere pronosticar.

*Algunas técnicas:*

- Proyecciones de tendencia (lineales, potenciales, parabólicas u otras)
- Modelos de descomposición temporal y análisis de serie.
- Modelos probabilísticos (distribución normal, de Poisson, modelos de Markov y demás)

2. Las que se basan en las relaciones constatadas entre el comportamiento de variables, para predecir la evolución de un fenómeno en función de la evolución de otro/s.

*Algunas técnicas:*

- Métodos analógicos (analogías temporales, espaciales o naturales).
- Modelos de experimentación social.
- Métodos barométricos.

#### Técnicas basadas en información subjetiva

Pueden clasificarse en dos grandes grupos:

1. Técnicas individuales: la información procede de una única persona o de un colectivo sin interacción entre sus integrantes (las encuestas, por ejemplo)
2. Técnicas grupales: se llega a un juicio singular a partir de un conjunto de individuos que interactúan entre sí (el método Delphi, por ejemplo)

Debido a la gran diversidad de herramientas existentes para estudios de percepción social y considerando que existen libros especializados en estos temas, el Código ha creído conveniente desarrollar, solamente, algunos métodos. Para ello ha elegido dos opciones totalmente distintas pero de utilización probada en nuestro entorno.

- \* Método Delphi.
- \* Encuesta Ciudadana.

## 2.2. EL MÉTODO DELPHI

### 2.2.1. DEFINICIÓN Y CONTENIDOS

Es un método subjetivo de previsión tecnológica o social, creado por la institución norteamericana Rand Corporation (1960). Procede por interrogación individual, repetida y por correspondencia, de un conjunto de personas expertas en una determinada cuestión y se basa en la técnica del Brainstorming (compendio de ideas y estrategias contempladas por diferentes personas ante un tema en cuestión).

El procedimiento comporta interacciones sucesivas entre los participantes; cada uno, independientemente, es invitado a contestar varias preguntas; la información resultante se somete al grupo, que revisa su primera evaluación, y así sucesivamente hasta que se desprende, sino un consenso, por lo menos una opinión dominante.

En el Código se propone una adaptación de la técnica, centrada en una estructura a dos vueltas, en la primera se responde, en el interior de una entrevista personal semidirigida, a cuestiones reflejadas en un cuestionario abierto. En la segunda vuelta los mismos agentes responden a un cuestionario cerrado construido sobre la base de los asuntos principales y coincidentes, reflejados por parte de los entrevistados en la primera vuelta.

Esta metodología requiere evidentemente más tiempo de dedicación pero permite una profundidad mayor en la indagación, fundamentada en la privacidad de la entrevista. Es más ordenada y estructurada que las reuniones conjuntas y por tal motivo, adecuada como primer paso hacia la participación grupal. Es fundamental seleccionar a los agentes clave en relación con la vida local (por su interés, conocimientos, efectos de influencia o liderazgo) ya que ellos están llamados a sostener en el futuro, los procesos de consulta y participación.

### 2.2.2. ESTRUCTURA DEL PROCESO

La estructura del proceso Delphi queda diferenciada en 3 fases:

#### 1ª Fase. Selección de los agentes

1. La Entidad Local, con el soporte del equipo de trabajo, elabora un listado de los posibles agentes participantes en el proceso.
2. Son seleccionados, entre todos, de 30 a 50 personas (variable en función de los colectivos o personas).
3. Petición individualizada de participación a los agentes seleccionados. En cualquier caso los agentes seleccionados podrían negarse a participar en el proceso Delphi.
4. Establecimiento de las citas y el calendario de entrevistas.

#### 2ª Fase. Cuestionario abierto

- Entrevistas personales selectivas:

El equipo de trabajo prepara el cuestionario Delphi que se va a presentar. La herramienta utilizada es un cuestionario abierto, de gran amplitud temática.

En el **ANEXO TÉCNICO. AUDITORIA. 6 Ejemplo de Cuestionario Delphi** se muestra un ejemplo de este tipo de documento.

Los componentes del equipo se entrevistan personalmente y en privado con cada uno de los agentes seleccionados.

- Conclusiones:

Las conclusiones son elaboradas a partir de las entrevistas. Su objetivo es identificar la visión que tienen sobre la localidad y su futuro los agentes sociales, económicos y ambientales que viven en ella.

El documento de conclusiones no incluye todas las opiniones que se han recogido en las entrevistas, sino una síntesis de los temas en torno a los cuales han girado las inquietudes de la mayoría de los entrevistados.

Para clarificar las distintas posiciones, pueden exponerse las primeras conclusiones en pequeños grupos.

### 3ª Fase. Cuestionario cerrado

El cuestionario cerrado se presenta sólo y cuando las conclusiones extraídas del primero reflejan coincidencias entre la mayoría de los entrevistados. Ante estos temas centrales los agentes pueden tener una percepción similar o contrapuesta.

- Cuestionario:

Sobre la base de las conclusiones del primer cuestionario debe elaborarse otro, pero con características y objetivos distintos. Este segundo cuestionario se centrará y profundizará en temas más concretos con el objetivo de proponer alternativas y valorar las distintas posiciones y opiniones.

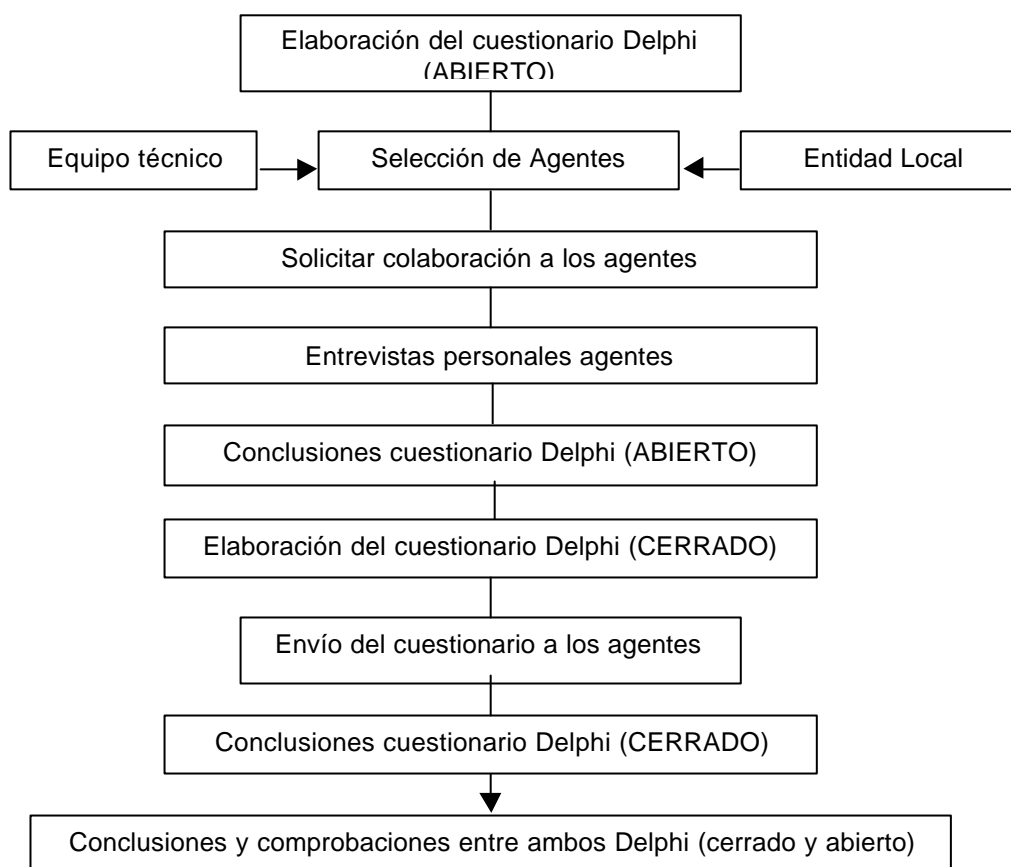
Este cuestionario no se cumplimenta por medio de entrevistas. Se entrega a cada agente para que lo trabaje particularmente. Su cumplimentación puede solicitarse a un número de agentes mayor que en la primera vuelta.

- Conclusiones:

De este segundo cuestionario debe extraerse información que confirme o rechace las conclusiones obtenidas en el primero.

De todo ello se obtiene una visión global de la percepción de los agentes locales.

A continuación se presenta el esquema del proceso:



## 2.3. ENCUESTA CIUDADANA O MUESTRA DE LA POBLACIÓN

### 2.3.1. DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

Las encuestas ciudadanas son mecanismos de obtención de información ciudadana, que reflejan sus inquietudes ante los temas medioambientales. Es importante conocer la opinión de los ciudadanos, los problemas que detectan en el Medio Ambiente y las alternativas que proponen para mejorarlo.

Características:

- El proceso debe estar abierto a todo el territorio y a cualquier ciudadano sin exclusiones.
- Preguntas cerradas (con opciones), evitando respuestas intermedias.
- Debe realizarse sobre una muestra estadísticamente representativa de la Entidad Local.
- Identificar el colectivo al que pertenece el encuestado.
- La distribución de las encuestas puede realizarse a través de distintos medios (correo, teléfono, puerta a puerta, calle, Internet u otros medios).

Las encuestas ciudadanas pueden tener distintos objetivos, algunos de ellos:

- Captar su conocimiento de la realidad del medio ambiente local.
- Captar la importancia que se le da a los distintos aspectos medioambientales.
- Captar el interés en participar y colaborar para la mejora del medio ambiente local.

### 2.3.2. ESTRUCTURA DE LOS CONTENIDOS

Se propone que la estructuración del cuestionario ambiental se divida en cuatro bloques:

1. La interrelación de las grandes problemáticas ambientales con los aspectos del medio ambiente Local.
2. La implicación de las administraciones y de las entidades en el medio ambiente.
3. El descubrimiento de "Yo" como agente importante en los cambios ambientales.
4. Ambientalización del ciudadano por medio de preguntas que dan consejo sobre acciones ambientales correctas.

En el **ANEXO TÉCNICO. AUDITORIA. 7. Ejemplo de encuesta ciudadana.** Se muestra lo que podría ser una encuesta ciudadana.

### 2.3.3. VALORACIÓN DE CONTENIDOS

Una vez obtenidos los resultados de las encuestas que se consiguen por el proceso estadístico que el equipo considere adecuado, se procede a su valoración.

De los resultados obtenidos se pueden valorar distintos aspectos, dependiendo de las necesidades de información que se tengan. Algunos aspectos a valorar podrían ser:

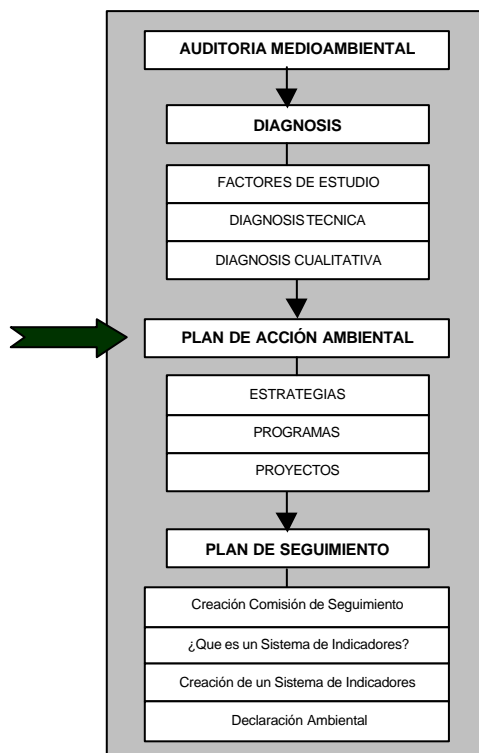
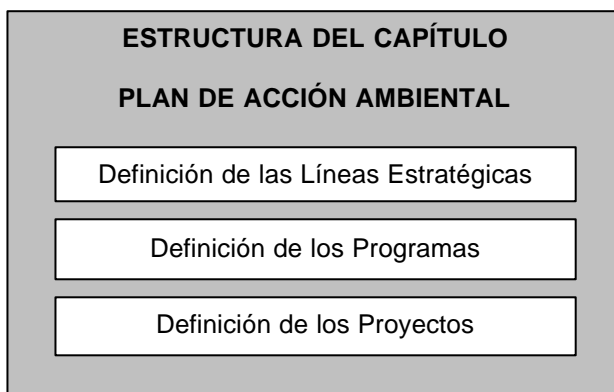
- Los principales problemas ambientales locales detectados por los ciudadanos.
- Las principales causas de deterioro del medio ambiente y la calidad de vida detectadas por ellos.
- Los hábitos de consumo y conducta ambiental de los ciudadanos.
- El porcentaje de ciudadanos dispuestos a adoptar hábitos para la mejora ambiental local.
- La opinión que tienen los ciudadanos de la gestión medioambiental local.
- Recomendaciones acerca de cómo mejorar el medio ambiente local.

## A1.2 PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL

### A1.2.1 DEFINICIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS

### A1.2.2 DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

### A1.2.3 DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS



## **A1.2 PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL**

### **Objeto**

El Plan de Acción se establece a partir de las conclusiones y recomendaciones planteadas en el documento de Diagnóstico Medioambiental y es una herramienta que permite ejecutar, de una manera coherente y sostenible, las actuaciones dirigidas a mejorar el Medio Ambiente Local.

Los objetivos generales que rigen la elaboración de un Plan de Acción Ambiental son los siguientes:

- Reducir las emisiones contaminantes.
- Mejorar y conservar la calidad ambiental de la Entidad Local.
- Proteger y conservar la riqueza natural del territorio.
- Optimizar el uso de los recursos naturales (agua, energía u otros recursos).
- Disminuir la dependencia de los recursos no renovables.
- Promover el ejemplo del Ayuntamiento de cara a la ciudadanía.
- Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Fomentar cambios de hábitos y actitudes por parte de la población en la línea de la sostenibilidad.

### **Alcance**

Las actuaciones propuestas en el Plan de Acción Ambiental implican la totalidad del territorio local y en determinados programas/acciones se realizarán propuestas de desarrollo con otros municipios o territorios.

Este Plan:

- Incide sobre medios, organizaciones o infraestructuras.
- Responde a objetivos a largo, medio y corto plazo.
- Se extiende a aspectos sociales, económicos y ambientales.
- Prioriza las actuaciones en el tiempo.

## **A1.2 PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL**

### **A1.2.1 DEFINICIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS**

#### **Características y Objetivos**

La definición de las Líneas Estratégicas es el primer paso a desarrollar dentro del Plan de Acción Ambiental.

Las líneas estratégicas son los grandes ejes previsibles para la mejora ambiental local y la progresión hacia un modelo de desarrollo sostenible. Deben reflejar la política medioambiental que rige en la Entidad Local. Estas grandes áreas temáticas se crean con el fin de agrupar actuaciones de mejora ambiental con un objetivo común, de manera que su ejecución sea más fácil y que se tenga en cuenta su relación.

#### **Consideraciones para la definición de las Líneas Estratégicas**

Aportaciones a tener en cuenta para la definición de las líneas estratégicas:

- En la Diagnósis Técnica aparece una relación de recomendaciones para cada factor estudiado, estas suelen ser acciones a desarrollar para una mejora del medio ambiente local y están encaminadas a un desarrollo local sostenible.
- La Diagnósis Cualitativa pretende captar los intereses y inquietudes de la población sobre el medio ambiente local.
- La Entidad Local y dentro de su política de desarrollo socioeconómico, puede disponer de planes y proyectos que se están ejecutando o que ya están aprobados. Todos estos planes deben tenerse en cuenta y enlazarse en la medida de lo posible con el Plan de Acción Ambiental.
- Las Líneas deben plantearse teniendo en cuenta la opinión de todos los grupos políticos locales, de manera que el equipo técnico las define y los representantes del Pleno las revisen y aprueben.
- La disponibilidad de medios económicos, técnicos y humanos, así como la posibilidad de ayudas y subvenciones son factores muy importantes a tener en cuenta para desarrollar unas líneas de actuación coherentes y factibles.

Sobre la base de estas aportaciones se crean las líneas estratégicas básicas para la consecución de un desarrollo sostenible. Es recomendable que su número no sea demasiado excesivo, a modo orientativo podemos decir que el número de líneas estratégicas de una Entidad Local suele ser alrededor de 10.

Cada Línea estratégica plantea, para conseguir sus objetivos, varios Programas de Actuación, que a su vez engloban un conjunto de Proyectos específicos. Estas líneas de actuación pueden considerar en su ejecución actuaciones que impliquen a distintos factores ambientales.

Para que un Plan de Acción Ambiental funcione correctamente es imprescindible que se creen y aprueben documentos por escrito. El Código cuenta con ejemplos de ficha técnica para cada uno de los tres niveles de trabajo dentro del Plan de Acción.

En **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORÍA 8 Formato de presentación de las líneas estratégicas** Se muestra un ejemplo de cómo se desarrolla un documento de presentación de las líneas estratégicas.

Este documento incluye una relación de las líneas y dentro de cada una de ellas se muestra:

- Su denominación.
- Su descripción.
- En nombre y referencia de los programas que incluye.

## **A1.2.2 DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN**

Dentro de una Línea Estratégica existen diferentes Programas de Actuación. Un programa de actuación responde a cada uno de los diversos objetivos que pretende alcanzar una Línea Estratégica

Cada Programa, además, agrupa distintas acciones con un denominador común concreto. El hecho de que las acciones se agrupen por afinidades, permite fomentar la sinergia entre ellas.

En **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORÍA 9 Formato de presentación de un Programa de Actuación**. Se muestra un ejemplo de cómo se desarrolla uno de estos Programas.

Este documento muestra la estructura que puede seguir un Programa de Actuación.

En esta estructura se diferencian tres bloques:

### **1. La denominación del Programa de Actuación**

Esta debe incluir el factor o factores sobre los que va a incidir el Programa.

### **2. Una descripción de los factores a los que hace referencia**

Debe describirse la situación actual del factor, razonando los motivos de la actuación.

### **3. Una definición de los objetivos del Programa**

Relación detallada de los objetivos que se pretenden con ese programa.

### **4. La enumeración de las diferentes actuaciones o Proyectos a ejecutar dentro del Programa.**

## **A1.2.3 DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS**

### **Características y Objetivos**

Dentro de cada Programa de Actuación, el Plan de Acción Ambiental contempla el establecimiento de los Proyectos.

Los Proyectos son aquellos trabajos y actuaciones concretas a realizar para resolver las carencias y incidencias visualizadas en la Diagnósis medioambiental.

Estos proyectos deben justificarse y desarrollarse por escrito en un documento de presentación.

### **Consideraciones para su definición**

Su ejecución debe realizarse de forma priorizada, considerando, para ello, los siguientes aspectos:

- Obligación del marco normativo.
- Importancia para el medio ambiente de la actuación
- Riesgo ambiental alto.
- Demanda social.
- Efecto positivo sinérgico.
- Presupuesto.
- Existencia de líneas de financiación.
- La existencia de beneficios sociales y económicos asociados a la acción.
- Otros.



En **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORÍA 10 Formato de presentación de un Proyecto** se muestra un ejemplo de presentación de un proyecto. Este documento incluye diferentes apartados:

### **Denominación del Proyecto**

#### **Código identificativo del Proyecto**

Contiene 3 dígitos: el de identificación de la Línea Estratégica, el del Programa de Actuación y el número de la propuesta o Acción.

#### **Prioridad**

Prioriza las acciones en función de su importancia para una buena consecución de los objetivos planteados en la Línea estratégica.

Se han establecido tres niveles de prioridad o plazos que hacen referencia al periodo en el cual se estima la finalización del Proyecto en cuestión.

- Corto plazo (C): un año o menos
- Medio plazo (M): entre uno y cuatro años
- Largo plazo (L): más de cuatro años

#### **Descripción**

Descripción de la situación del factor sobre el que incide y de los objetivos de la acción, así como los resultados que se desean obtener.

#### **Acciones a desarrollar**

Ciertos proyectos precisan actuaciones parciales.

#### **Normativa de referencia**

Especificar, en caso de que fuera necesario, la normativa legal que justifique o haga referencia a las actuaciones a ejecutar.

La normativa de referencia puede clasificarse como Ordenanza Municipal, o en defecto, Legislación Autonómica, Estatal o Europea.

Se debe especificar el rango legislativo de la normativa: Directiva, Ley, Real Decreto, Decreto, Orden, Reglamento, Ordenanza, etc.

#### **Actores implicados**

Entidades implicadas en la ejecución de la actuación. La entidad impulsora figurará en todas las actuaciones propuestas, no obstante en muchos casos solamente deberá promover o dar soporte a otros agentes o administraciones. En muchos casos se necesitará de la participación e implicación de la ciudadanía.

#### **Tiempo de ejecución**

Tiempo necesario para llevar a cabo la acción o Proyecto.

#### **Sinergias**

Relaciones con otras acciones o Proyectos, con el objetivo de tener en cuenta estas sinergias a la hora de llevar a la práctica las acciones planteadas.

#### **Estimación Económica**

Cuantificación económica derivada del Proyecto a ejecutar.

#### **Fuentes de Financiación**

Hace referencia a las entidades que en el momento de la redacción del Plan de Acción pueden contribuir a la financiación de los gastos que comportará la ejecución de la acción o Proyecto propuesto.



## A1.3 PLAN DE SEGUIMIENTO

### A1.3.1 CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

1. DEFINICIÓN Y FUNCIONES
2. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

### A1.3.2 ¿QUÉ ES UN SISTEMA DE INDICADORES?

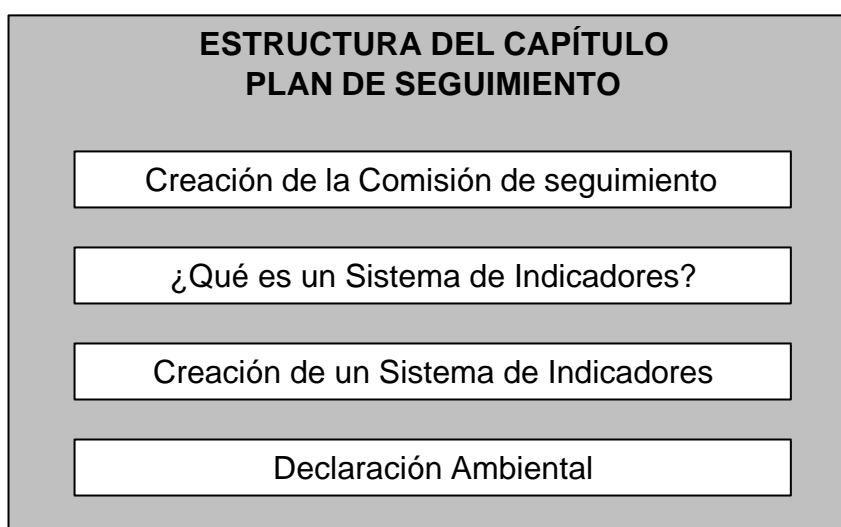
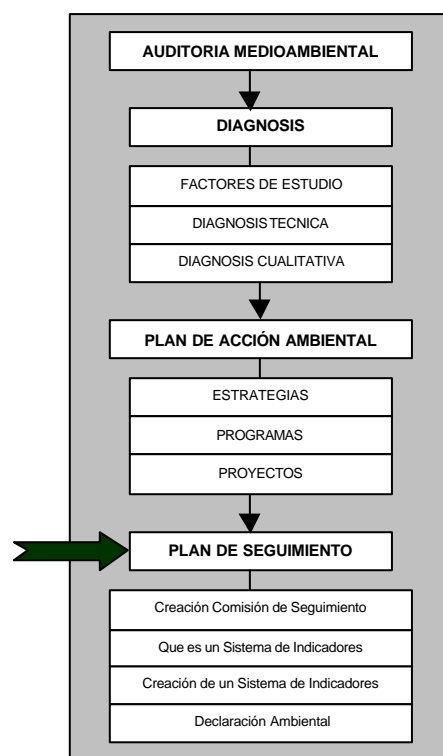
1. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS
2. CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

### A1.3.3 CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA SOSTENIBILIDAD

1. SELECCIÓN DE LOS INDICADORES
2. DENOMINACIÓN, PARAMETRIZACIÓN Y CÁLCULO DE LOS INDICADORES
3. SELECCIÓN FINAL DEL SISTEMA DE INDICADORES
4. PRESENTACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS INDICADORES
5. SEGUIMIENTO DE LOS INDICADORES

### A1.3.4 DECLARACIÓN AMBIENTAL

1. CONTENIDOS DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL
2. ESTRUCTURA DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL
3. DIFUSIÓN DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL



## **A1.3 PLAN DE SEGUIMIENTO**

### **Objeto**

Evaluar, controlar e informar de la evolución de la calidad de los factores ambientales, socioeconómicos y organizativos y de las actuaciones que se están llevando a cabo para la mejora del medio ambiente.

Este capítulo, pretende proporcionar a las Entidades Locales los conocimientos necesarios para la creación de un Sistema de Indicadores propio, adecuado a la realidad municipal.

Proporcionar una relación de indicadores de sostenibilidad para el control del estado medioambiental de los municipios españoles.

Orientar en la elaboración de una Declaración Ambiental.

### **Alcance**

El Programa de Seguimiento pretende controlar el desarrollo de las Líneas Estratégicas, los Programas de Actuación y los Proyectos planteados en el Plan de Acción Ambiental y el avance de la calidad ambiental del territorio.

La Declaración Ambiental, como documento de carácter divulgativo, pretende llegar a toda la ciudadanía en general.

## **A1.3 PLAN DE SEGUIMIENTO**

### **A1.3.1 CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO**

#### **1. DEFINICIÓN Y FUNCIONES**

La Comisión de Seguimiento es un organismo que se crea para cumplir con los objetivos de evaluación y control del desarrollo de las actuaciones proyectadas en el Plan de Acción Ambiental.

Las funciones básicas de una Comisión de Seguimiento son:

- Aplicación del Sistema de Indicadores de sostenibilidad.
- Efectuar el seguimiento de las actuaciones ambientales.
- Evaluar el grado de implicación de los agentes sociales y económicos en el proceso.
- Informar sobre los resultados obtenidos en el seguimiento.
- Proponer nuevas acciones o estrategias a partir del desarrollo del Plan de Seguimiento.

#### **2. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO**

La Comisión de Seguimiento puede estar constituida únicamente por técnicos municipales o implicar también a agentes externos, en este último caso utilizamos la expresión **Comisión Mixta de Seguimiento**.

Esta comisión, se puede estructurar de la siguiente manera:

**PRESIDENTE:**

Concejal, titular, representante de la concejalía o área de medio ambiente o equivalente.

**TÉCNICOS MUNICIPALES:**

Jefe del departamento de Medio Ambiente y representantes de los distintos departamentos implicados en la implementación del proceso.

**EQUIPO DE SOPORTE Y ASESORAMIENTO:**

Puede ser necesario un equipo técnico de ayuda en los trabajos de campo.

**MIEMBROS VOLUNTARIOS:**

Pueden proceder del Foro o el Consejo de Medio Ambiente, en el caso que existan estos órganos de participación. (Comisión Mixta)

**SECRETARIO.**

Personal auxiliar o funcionarios del Ayuntamiento.

## A1.3.2. ¿QUÉ ES UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA SOSTENIBILIDAD?

### 1. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS

#### Características de los indicadores

La gran variedad existente de indicadores hace difícil definir sus características básicas, no obstante, a continuación se relacionan algunas de ellas:

- Los indicadores deben ser **exactos, inequívocos y específicos**.
- Deben ser **comprensibles y fáciles de interpretar**.
- Deben ser **accesibles y sencillos de obtener** evitando aquellos cuya interpretación requieran de infinidad de cálculos estadísticos y matemáticos.
- Deben ser **significativos y relevantes**, representar la realidad de un sistema para poder actuar en consecuencia.
- Deben ser **sensibles a los cambios**, solo así se podrá evaluar de una manera rápida, sencilla y continua el desarrollo de las actuaciones ambientales.
- Deben ser **válidos**, científicamente solventes, **verificables y reproducibles**
- Deben ser **herramientas útiles** para la acción. Como conjunto deben poder proporcionar una visión rápida de la situación del medio ambiente municipal.

Un Sistema de Indicadores es un conjunto de instrumentos de control y evaluación para el cumplimiento de un objetivo común a todos ellos.

Para poder evaluar el éxito de las actuaciones del Plan de Acción Ambiental es necesario utilizar un sistema de medida y evaluación estandarizado y coherente con las acciones que se llevan a cabo. La mejor manera de conseguirlo es creando un Sistema de Indicadores para la Sostenibilidad.

Un Sistema de Indicadores para la Sostenibilidad es un conjunto de instrumentos de control y evaluación de la mejora medioambiental y la calidad de vida, indispensables para hacer operacional el concepto de desarrollo sostenible.

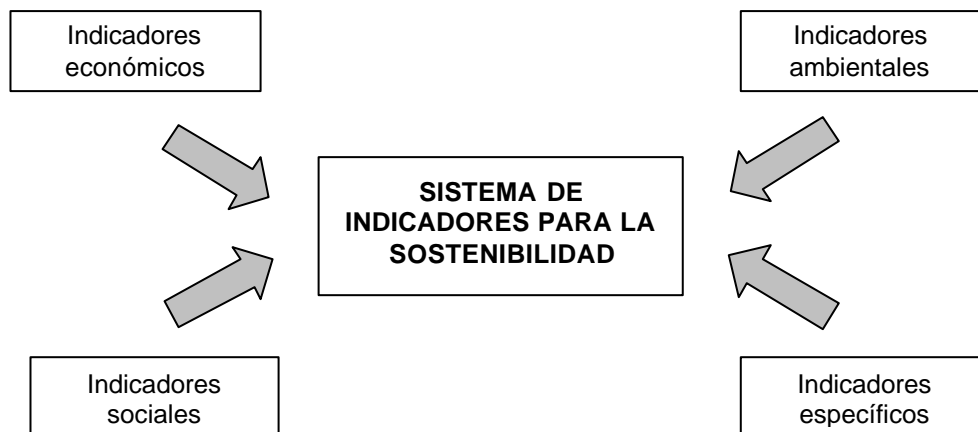
La función de estos indicadores es la de proporcionar, a lo largo del tiempo, información sobre los avances en el campo del desarrollo sostenible, y a su vez poder dar a conocer a los ciudadanos estos avances.

#### Objetivos de los Sistemas de Indicadores para la Sostenibilidad

- Permitir el seguimiento eficaz de la aplicación del Plan de Acción Ambiental.
- Evaluar la evolución del medio ambiente respecto a las actuaciones que se llevan a cabo siguiendo el Plan de acción Ambiental.
- Favorecer la obtención de información de una manera rápida y eficaz.
- Ofrecer información fácil y de una manera pedagógica a los ciudadanos.
- Determinar el grado de implicación de los agentes en el Plan de Acción.
- Ayudar en la toma de decisiones políticas respecto el medio ambiente.
- Obtener una visión totalizadora de los intereses predominantes en el municipio.

## 2. CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

A continuación se muestran los distintos tipos de indicadores utilizados para la creación de un Sistema de Indicadores para la Sostenibilidad:



### 2.1. INDICADORES ECONÓMICOS

Su función es evaluar el nivel económico y la prosperidad de un municipio por medio de cálculos, estadísticas y estándares establecidos.

La mayoría de los indicadores económicos utilizados tradicionalmente, no reflejan la sostenibilidad de un municipio, pero sí lo hacen si se combina su resultado con otro tipo de indicadores (ambientales y/o sociales).

Algunos ejemplos de indicadores económicos son:

- Número de compañías y empresas.
- Ingresos medios.
- Tasa de paro.
- Diversificación económica.

### 2.2. INDICADORES SOCIALES

Al igual que los indicadores económicos, los indicadores sociales, por si solos no miden la sostenibilidad del municipio, lo hacen en conjunto con el resto de indicadores de un sistema.

Estos indicadores son utilizados para evaluar el nivel de bienestar de una sociedad. El acceso a la sanidad pública, el derecho a la cultura, la exigencia de cubrir las necesidades básicas de la población y en general todos aquellos estándares que se relacionan con la calidad de vida, como parte integrante de un desarrollo plenamente sostenible.

Algunos ejemplos de indicadores sociales:

- Índice de alfabetismo.
- Índice del uso de bibliotecas.
- Vitalidad del asociacionismo del municipio.
- Número registrado de votantes en las elecciones.
- Número de centros sanitarios.

### 2.3. INDICADORES AMBIENTALES

Los indicadores ambientales son aquellos que evalúan el estado y la evolución de determinados factores medioambientales como pueden ser el agua, el aire, el suelo, etc.

Muchos indicadores ambientales expresan simplemente parámetros puntuales, otros pueden obtenerse a partir de un conjunto de parámetros relacionados por cálculos complejos.

Estos indicadores independientemente de los otros tipos que componen un sistema, tampoco pueden medir la sostenibilidad de un municipio.

Algunos ejemplos de indicadores ambientales:

- Niveles de contaminación acústica.
- Niveles de contaminación atmosférica.
- Porcentaje de agua que recibe un tratamiento adecuado.
- Porcentaje de residuos recogidos selectivamente.
- Utilización del transporte público municipal.

Dentro de los indicadores ambientales se encuentran los denominados **bioindicadores**. Estos se basan en la utilización de organismos que proporciona información sobre el estado medioambiental de un sistema.

*Por ejemplo:*

*La existencia en el agua de un ecosistema de una especie de anfibio como la salamandra de agua, determinará que el grado de contaminación sea muy bajo o nulo.*

*Este hecho se justifica, sabiendo que este tipo de organismo, exclusivamente, puede habitar en zonas de baja contaminación debido a su vulnerabilidad ante la alteración del medio.*

### 2.4. INDICADORES ESPECÍFICOS

Los indicadores específicos son aquellos indicadores que aún pudiendo ser de carácter ambiental, económico o social, hacen referencia a aspectos específicos y concretos de cada municipio.

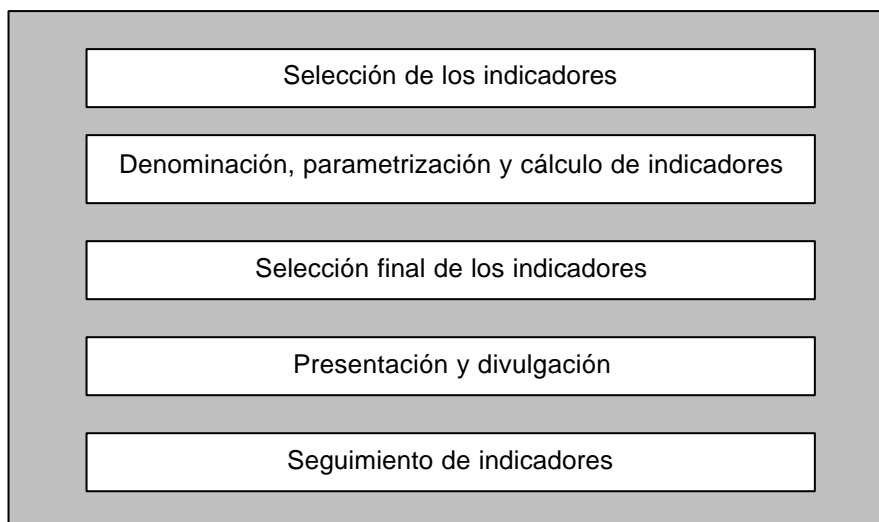
*Por ejemplo:*

*El indicador “Calidad de las playas”, se puede considerar un indicador ambiental específico debido a que no es estandarizable para todos los municipios españoles. Éste indicador sería operativo, exclusivamente para las zonas costeras.*

Ver **ANEXOS TÉCNICOS. AUDITORIA. 11 Sistemas de indicadores municipales**.



### **A1.3.3. CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA SOSTENIBILIDAD**



#### **1. SELECCIÓN DE LOS INDICADORES**

Para que un Sistema de Indicadores nos indique la Sostenibilidad del municipio debemos incluir en él una combinación de indicadores ambientales, económicos y sociales. También pueden formar parte de un sistema, algunos indicadores que incorporan en su cálculo una combinación de varios aspectos a la vez (ambientales, económicos y sociales) o incluso de todos ellos.

Un sistema contiene una relación de indicadores, tanto ambientales como económicos o sociales, que son comunes para muchos municipios, pero deberían aparecer, también, algunos indicadores específicos del municipio y adaptados a las características locales.

Es recomendable que se incluyan en el sistema, indicadores (si existen) que se utilicen a nivel supramunicipal y/o internacional. Estos indicadores tienen una función de comparación entre distintos municipios.

La selección de indicadores debe ser realizada por el equipo de trabajo, revisada y validada y aprobada por el Pleno Municipal. En el caso de existir la figura del Consejo Municipal de Medio Ambiente y/o Foro Ambiental, la selección de indicadores ambientales será debatida y consensuada a través de este organismo municipal.

La selección de los indicadores debe realizarse basándose en los siguientes conceptos:

- Las recomendaciones y resultados del diagnóstico medioambiental.
- Las necesidades del municipio.
- Las actuaciones contempladas en el Plan de Acción Ambiental.

A partir de ellos deben detectarse los aspectos susceptibles de control, seguimiento y evaluación.

*Ejemplo.*

*En ciertas vías urbanas se superan los límites de ruido por encima de los 65-70 dBA.*

*El Plan de Acción Ambiental propone una serie de actuaciones para reducir los niveles acústicos en estas vías.*

*El indicador para el seguimiento de esta actuación será **el número de personas expuestas a niveles acústicos superiores a 65 dBA.***

*Este indicador permite evaluar el nivel de desarrollo de las actuaciones ambientales, propuestas por el Plan de Acción Ambiental y valorar el nivel de cumplimiento de éste.*

---

Todo indicador necesita para su definición una serie de datos e información general sobre el aspecto que va a controlar. Esta información se puede obtener de la Auditoría Medioambiental o de la propia Entidad Local.

El número inicial de indicadores necesarios para el control de la mejora medioambiental y del avance hacia un desarrollo sostenible puede ser muy extenso, debe cubrir todas las necesidades de control.

Posteriormente y sobre la base de esta relación extensa de indicadores, debe hacerse una selección exhaustiva, descartando algunos e incorporando otros nuevos, si es necesario.

Una vez seleccionado el primer borrador de lo que será el Sistema de Indicadores se procederá a desarrollar las características y funciones de cada uno de ellos.

## **2. DENOMINACIÓN, PARAMETRIZACIÓN Y CÁLCULO DE LOS INDICADORES**

### **La denominación**

Cada indicador debe disponer de un nombre que lo defina de una manera clara, sin que puedan detectarse ambigüedades en su interpretación.

Una correcta denominación tendrá gran influencia en la capacidad expresiva del indicador.

---

*Ejemplo.*

*La denominación "acústica municipal" no informa claramente sobre el aspecto que se quiere controlar con el indicador.*

*Si por contra, se considera la denominación "número de personas expuestas a niveles acústicos superiores a 65 dBA", obtenemos una imagen más clara e inteligible sobre lo que se está estudiando, (el número de personas afectadas por esta incidencia).*

---

### **Las unidades de medida**

Es necesario que los indicadores se expresen con unidades y parámetros claros y prácticos, que faciliten su uso y divulgación.

Todos los indicadores deben basarse en estándares establecidos por la Ley y los parámetros utilizados deben estar normalizados en cuanto a las unidades de medida, siempre que sea posible.

*Ejemplo.*

*El indicador "consumo de energía municipal" tiene los parámetros estandarizados en: TEP/hab/año. (TEP = Toneladas equivalentes de petróleo).*

---

En caso de definirse indicadores cuyos parámetros o unidades de medida no se encuentren normalizados o estandarizados, pueden establecerse aquellas unidades que la Entidad Municipal crea más oportunas, pero siempre procurando su homologación o analogía con los estándares vigentes.

### **Cálculo**

Habitualmente se requieren operaciones matemáticas y estadísticas para realizar el cálculo e interpretar el resultado de los indicadores.

Es importante especificar muy bien, por escrito, este cálculo y la forma de presentación final del resultado, para minimizar las probabilidades de error.

Existen indicadores cuyo cálculo puede presentarse de diferentes formas:

- Como una variable (por ejemplo: el total de residuos producidos por una ciudad).
- Como una función de una variable (por ejemplo: el ratio "Residuos valorizados respecto residuos totales generados").
- Como una variable cualitativa (SI/NO) aumento, disminución o estabilidad.
- Como una variable cuantitativa (kg./hab.).

## **3. SELECCIÓN FINAL DEL SISTEMA DE INDICADORES**

Una vez se dispone de un sistema de indicadores aplicables al municipio, es necesario ponerlo en práctica para conocer su rendimiento y eficacia para la función de evaluar el grado de mejora del medio ambiente y de desarrollo de las actuaciones ambientales.

A menudo, el número de indicadores seleccionados tiende a ser un tanto excesivo y en consecuencia deja de cumplir su función principal: efectuar un seguimiento y control de las actuaciones ambientales de una forma concreta, manejable y práctica.

Al ponerlos en práctica se podrá determinar si éstos son adecuados para su función y si su cálculo es fiable y fácil de realizar. De ello se determinará su posible modificación, sustitución o eliminación.

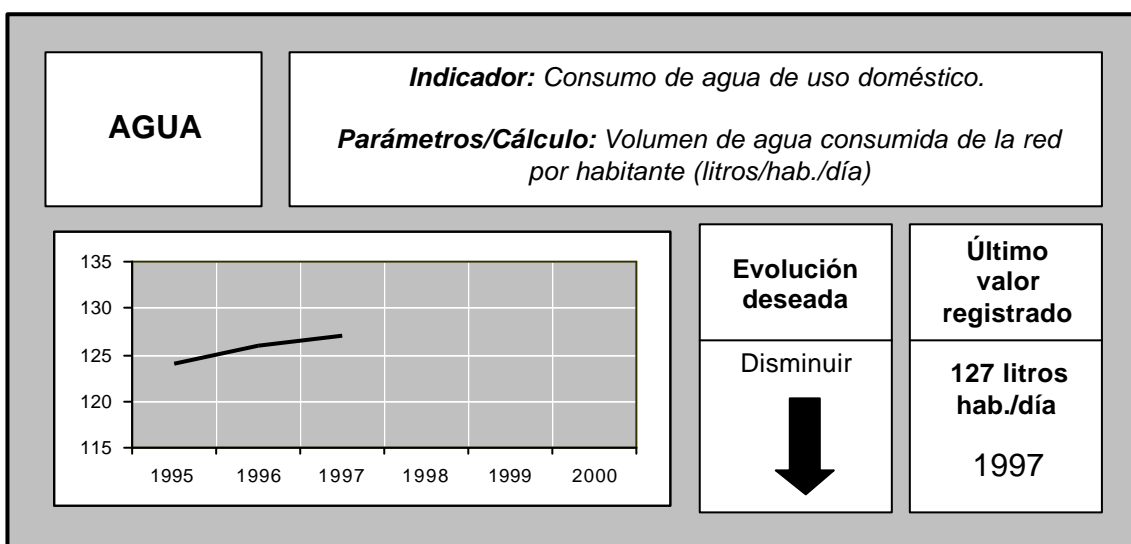
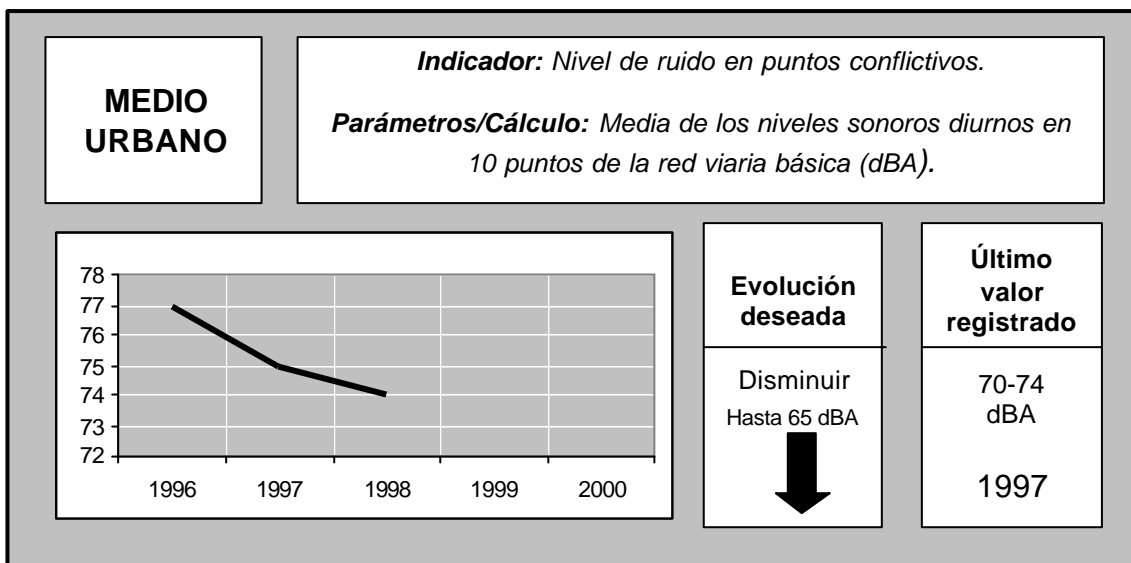
Después de esta primera puesta en práctica se validarán los indicadores definitivos del Sistema de Indicadores para la Sostenibilidad.

## **4. PRESENTACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS INDICADORES**

Después de cada evaluación se realiza un procesado de datos y una actualización de los resultados. Paralelamente suele hacerse una comunicación de estos a la población.

La presentación de resultados de los indicadores se suele realizar mediante fichas gráficas que muestran el seguimiento y la evolución del indicador en el tiempo.

A continuación se muestran dos ejemplos fichas de presentación. Son ejemplos de fichas de indicadores del Ayuntamiento de Mataró (Barcelona).



Cada ficha de seguimiento de un indicador se estructura en los siguientes bloques:

- **Factor ambiental, económico o social de referencia.**
- **Descripción del Indicador.**

Este bloque consta de dos apartados:

1. Nombre del indicador.
2. Expresión paramétrica y/o cálculo del indicador en cuestión.

- **Gráfico.**

Muestra la evolución del factor en el tiempo, en relación con el indicador.

- **Interpretación del gráfico.**

Interpretación de la evolución y tendencia de los datos reflejados en el gráfico.

El concepto **evolución deseada** representa la tendencia que debe seguir el indicador para conseguir los objetivos de sostenibilidad. Esta tendencia se expresa mediante la siguiente simbología:

(↓) En caso de que la tendencia deseada sea la de disminuir el valor.

(↑) En caso de que la tendencia deseada sea la de aumentar el valor.

(=) En caso de que la tendencia deseada sea la de mantener estable el parámetro.

Cuando en este apartado aparecen intervalos de referencia o límites numéricos, lo que se pretende es especificar "límite al que se debe tender para conseguir los objetivos de una sociedad sostenible".

---

*Ejemplo.*

*En el caso anterior, "Niveles de ruido en puntos conflictivos"*

*La tendencia deseada es a disminuir y se refleja un valor numérico (hasta 65 dBA), este hecho significa que si los resultados o valores obtenidos son  $\leq$  de 65 dBA los datos obtenidos son positivos.*

---

Generalmente estos intervalos vienen dados por la legislación vigente o por los objetivos que la propia entidad municipal desee alcanzar.

- **Último valor registrado.**

En este apartado se presenta el último valor registrado y el año en que se realiza el registro.

## **5. SEGUIMIENTO DE LOS INDICADORES**

Una vez establecido el sistema de indicadores, debe crearse un programa de seguimiento.

Este programa debe ser sistemático y marcar una continuidad en el tiempo.

Para realizar un buen seguimiento, los indicadores deben calcularse con regularidad y siguiendo siempre las mismas pautas y unidades de medida, para, así, poder obtener datos comparables.

Manteniendo un buen programa de seguimiento de los indicadores se obtiene una actualización constante del estado de los factores del medio ambiente municipal y se controla el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción ambiental.

## **A1.3.4 LA DECLARACIÓN AMBIENTAL**

### **1. CONTENIDOS DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL**

Una vez realizada la Auditoría Medioambiental, la Entidad local puede elaborar un documento en el cual se reflejen sus resultados y actuaciones más relevantes, con el objetivo de informar a la población, a este documento se le denomina *Declaración Ambiental*.

La Declaración Ambiental se define como un documento informativo de carácter divulgativo, elaborado a partir de las conclusiones extraídas del diagnóstico ambiental municipal y de los proyectos de futuro establecidos en el Plan de Acción Ambiental.

El objetivo principal de la Declaración Ambiental es, sin duda, informar a la población en general y a otras administraciones en particular. Existen una serie de características generales que deben cumplir este tipo de informes para satisfacer su objetivo principal:

- Buena calidad técnica del informe.
- Debe ser comprensible y de fácil lectura.
- Debe ser completo.
- Debe estar estructurado y ser progresivo en la presentación de los resultados.
- Debe evitarse un documento muy extenso y la profusión de datos de difícil comprensión.

### **2. ESTRUCTURA DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL**

#### **BLOQUE 1: PRESENTACIÓN**

Introducción breve sobre el desarrollo del proceso describiendo aspectos tales como el tiempo que ha llevado la elaboración de la diagnosis, objetivos y metas, los diversos ámbitos en los cuales se ha trabajado o la composición del equipo de trabajo.

#### **BLOQUE 2: SITUACIÓN DE LOS FACTORES DE ESTUDIO**

Seguidamente se procede a la elaboración de un resumen sobre la situación actual de los distintos factores estudiados:

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| • Paisaje                    | • Ruido.   |
| • Vegetación.                | • Energía.   |
| • Fauna.                     | • Suelos.  |
| • Planificación territorial. | • Índices de Ocupación.                              |
| • Medio Urbano.              | • Actividades económicas.                            |
| • Demografía.                | • Planes de emergencia y riesgos ambientales.        |
| • Movilidad y Transporte.    | • Estructura funcional del medio ambiente municipal. |
| • Agua.                      |  |
| • Residuos.                  |  |
| • Atmósfera                  |  |

De cada factor de estudio se resume la situación general actual, las incidencias y las principales soluciones propuesta en el trabajo diagnóstico.

### **BLOQUE 3: ESTADO GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE MUNICIPAL**

Resumen que muestre de forma global el estado del Medio Ambiente del territorio municipal.

### **3. DIFUSIÓN DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL**

El principal objetivo de la Declaración Ambiental es su difusión por parte de la Entidad Local.

La declaración debe llegar a toda la población y en especial a los representantes socioeconómicos locales, también es conveniente que esté disponible para su consulta por otras administraciones o particulares externos a la Entidad local.

Los medios de difusión que se pueden utilizar son muy variados. En el capítulo del Código: Plan de Comunicación se desarrolla las técnicas y herramientas posibles para la difusión de información medioambiental.

Pueden utilizarse para la difusión varios medios de comunicación distintos con el objetivo de que la Declaración llega a la mayor cantidad de público posible.

Como orientación, a continuación se muestran algunas de las actuaciones de difusión que pueden realizarse:

- Acto de presentación de la Auditoria a la población.
- Notas y comunicados de prensa a los medios de comunicación locales.
- Edición de un tríptico o folleto divulgativo.
- Publicación en Internet, a través de la pagina WEB local.
- Difusión del documento enmarcándolo en una exposición divulgativa de las distintas líneas estratégicas o sectores ambientales abordados.





# ***A.2 PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL***



# **A2 PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL**

## **INTRODUCCIÓN**

1. *LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN*
2. *SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES*
3. *DEFINICIÓN DEL PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL*
4. *VENTAJAS QUE OFRECE UN PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL*
5. *OBSTÁCULOS A SUPERAR*
6. *CONTROVERSIAS EN LA METODOLOGÍA*
7. *CONTENIDOS DEL PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL*

### **1. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN**

La participación de la ciudadanía en los procesos políticos de decisión ha sido siempre un elemento de mejora y legitimación de las actuaciones públicas, sea cual sea el ámbito al que afectan.

Los mecanismos de participación son importantes para el proceso colectivo de toma (y ejecución) de decisiones concretas, sin embargo, han quedado desfasados a la hora de hacer frente a los grandes retos sociales, económicos y medioambientales actuales, que requieren de un amplio debate público y una voluntad clara de iniciar soluciones innovadoras en el marco del consenso.

Ante estas limitaciones, actualmente se están diseñando y poniendo a prueba una gran variedad de instrumentos de participación ciudadana. Se empieza a disponer de numerosas herramientas de debate, de estudio y trabajo colectivo, que tienen por objeto discutir propuestas y líneas de actuación y, en general, facilitar la transparencia y la participación en la toma de decisiones.

Complementando el principio de representatividad política, conferido sólo a los representantes del pueblo (Alcalde y Concejales), quienes forman la Corporación Municipal, existen también agrupaciones, asociaciones, colectivos y otras entidades representativas tanto en el ámbito territorial como sectorial, las cuales, por su implementación y participación en múltiples actividades, tienen influencia entre la población, detectando, indicando, informando y poniendo en conocimiento la problemática social y urbana; y al mismo tiempo, son importantes en la dinamización de la vida ciudadana.

Esta realidad del movimiento ciudadano y asociativo es reconocida por la Administración Municipal, que, con la voluntad clara y decidida de dar una participación real y efectiva a los ciudadanos y sus organizadores, acepta como interlocutores válidos y eficaces de los ciudadanos a aquellas entidades que, representando intereses sectoriales o territoriales de la población, están legalmente constituidas, son activas y funcionan democráticamente en todos sus actos y acuerdos sociales.

Por otra parte, es voluntad política del Ayuntamiento que la gestión municipal sea transparente y que tenga en cuenta la opinión de los ciudadanos, tanto a través de sus entidades y asociaciones como individualmente considerados.

Respecto a los temas medioambientales, los ciudadanos son los auténticos concedores y receptores directos del estado ambiental del municipio, así como de la gestión que desde la Administración Local se ejecuta.

Por tanto para una buena gestión del Medio Ambiente local, es imprescindible y necesario incorporar la participación ciudadana con la finalidad de obtener su corresponsabilización.

El Plan de Participación se puede implementar como una plataforma para debatir y consensuar al Plan de Acción Ambiental y el Plan de Seguimiento propuesto por la Auditoría. Vía única para alcanzar un auténtico proceso de Agenda 21.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Actualmente encontramos una gran diversidad de procesos que se podrían denominar de participación ciudadana en muchos municipios españoles. Con el objetivo de tener un referente, finalmente se han podido identificar 3 categorías, en función del grado de participación ciudadana existente.

- **Municipios Sin modelo de participación definido**

No poseen ningún instrumento, sistema o norma jurídica de participación ciudadana.

La Entidad Local no dispone de un sistema de participación y comunicación para toda la ciudadanía. Cuando es necesaria una opinión externa a la administración, esta consulta a los *lobbies* locales o grupos y colectivos sociales o económicos.

Los ciudadanos se comunican con la administración por canales generalmente no reglados, situación que en ocasiones provoca desavenencias entre la ciudadanía y la Entidad.

- **Municipios con un modelo Participativo de Soporte**

Disponen de reglamentos y/o órganos de participación, información y consulta sobre la gestión local. Los ciudadanos son informados y consultados. El modelo persigue el soporte social a las políticas locales, definidas por la Entidad Local.

Este modelo no es estrictamente participativo y a menudo acaba siendo únicamente un instrumento consultivo y de información. El Ayuntamiento presenta las decisiones tomadas a la ciudadanía a través de canales definidos y comprueba su grado de satisfacción respecto a estas.

- **Municipios con un modelo Participativo de Decisión**

Disponen de reglamentos y/u órganos de participación que posibilitan a los ciudadanos el seguimiento y control de la gestión local, así como también la implicación y colaboración en la definición de las políticas municipales.

Las diferencias entre los tres modelos radican en la complejidad de la estructura de participación y en el grado de implicación de los ciudadanos en la gestión local.

En la actualidad los municipios carecen de un modelo de participación definido. Algunos Ayuntamientos están iniciando actuaciones para la creación de verdaderas estructuras de participación ciudadana.

Uno de los retos de los Ayuntamientos que pretenden iniciar procesos participativos está en encontrar los mecanismos adecuados a su realidad, que motiven a participar a la ciudadanía en general y a los agentes socioeconómicos municipales en particular.

Los procesos participativos que no consiguen involucrar a los ciudadanos resultan carentes del soporte social necesario para poder definir y desarrollar las políticas municipales dirigidas a conseguir un municipio sostenible.

### 3. DEFINICIÓN DEL PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

El Plan de Participación Social está basado en los principios de la Agenda 21 Local, que pretende establecer un vínculo entre la Administración Local y la ciudadanía.

Este Plan persigue la implicación directa de los agentes socioeconómicos en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de los problemas ambientales.

Se denomina *Plan de Participación* debido a su pretensión de movilizar e implicar a la sociedad de una forma activa.

Se denomina *Social* debido a su incidencia sobre la totalidad de los ciudadanos y en especial a los agentes socioeconómicos.

### 4. VENTAJAS QUE OFRECE UN PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

- Los procesos de participación ciudadana contribuyen a la creación de sinergias que ayudan a solucionar múltiples problemas simultáneamente.
- Permiten a la Entidad Local conocer las necesidades e intereses de la población y enriquecerse de sus aportaciones, información imprescindible a la hora de proponer acciones concretas que requieran de la colaboración de todos.
- Los instrumentos de participación proporcionan una mayor sensibilización, información y corresponsabilización de los ciudadanos ante la problemática medioambiental.
- La aplicación de instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local mejora la imagen pública de la administración debido a la preocupación demostrada hacia los temas ambientales y su actuación en favor de la cohesión social.
- Puede contribuir a la integración de ciudadanos y grupos tradicionalmente aislados de la vida pública (inmigrantes, mujeres, jóvenes), incluyéndolos de forma explícita, con voz propia en los procesos de sostenibilidad.
- Hace aumentar las posibilidades de que los proyectos propuestos alcancen sus objetivos debido a que éstos requieren por definición, el soporte y colaboración de todos.
- Un plan para la participación contribuye al establecimiento de formas y estructuras de colaboración entre la administración y los ciudadanos para la consecución de objetivos de promoción y protección del medio ambiente, que una actuación separada no podría alcanzar.
- La participación ciudadana es una vía imprescindible para encauzar un auténtico proceso de Agenda 21 y alcanzar un compromiso global con el desarrollo sostenible.

### 5. OBSTÁCULOS A SUPERAR

La cultura asociativa existente en un municipio, puede favorecer u obstaculizar la implicación de los agentes locales. A continuación se presentan algunos de los obstáculos a superar:

- La incertidumbre de la administración en cuanto a la metodología a seguir a la hora de aplicar de un Plan de participación.
- La carencia de antecedentes en la gestión de procesos participativos por parte del ayuntamiento puede ocasionar una baja credibilidad por parte de la ciudadanía. Esta situación se agrava si ha habido intentos de participación frustrados.

- Dificultad para la administración a la hora de articular una política de comunicación y que ésta llegue a todos los agentes locales, implicándolos de una forma directa e indirecta.
- Inquietud por parte de los representantes políticos, ante el posible fracaso durante el proceso, debido a la dificultad para dar a la participación un cauce organizativo y constructivo que no se convierta en un ámbito meramente reivindicativo.
- Falta de concienciación y sensibilización ciudadana que conlleve a una baja participación en el plan.
- Necesidad de creación de redes internas en la Administración Local que comprometan tanto a políticos como a funcionarios, departamentos y niveles de responsabilidad.
- Necesidad de promover fórmulas de innovación política administrativa, revisando aspectos de la estructura y funcionamiento del ayuntamiento.
- Posible manipulación del foro por grupos de intereses particulares.

## 6. CONTROVERSIAS EN LA METODOLOGÍA

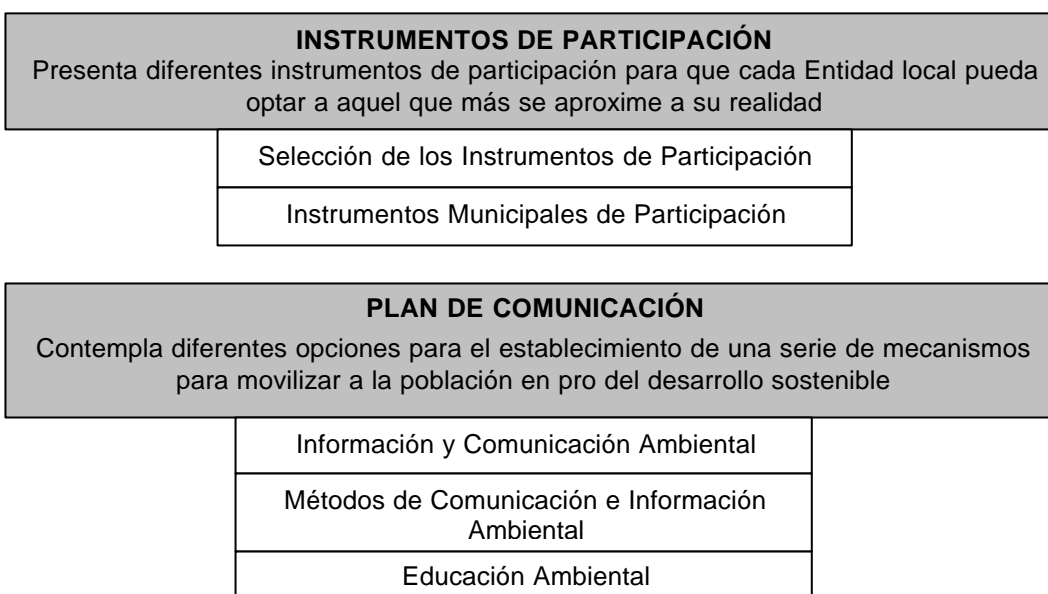
Inicialmente, este capítulo pretendía establecer la metodología para la creación de una herramienta de participación ciudadana dirigida al ámbito local. No obstante una vez analizados los diferentes y variados instrumentos participativos existentes en la actualidad, se ha creído conveniente presentar diversos modelos de participación así como nuevas iniciativas o experiencias llevadas a cabo en diferentes ciudades y municipios de España.

Esta recopilación y presentación de experiencias abre todo un abanico de posibilidades para los municipios españoles con el objetivo de que éstos puedan optar por aquel modelo o combinación de modelos que más se aproxime a la realidad municipal o que a partir de ellos el municipio pueda crear un nuevo instrumento de participación.

Las dificultades que conlleva la participación ciudadana, en general, vienen dadas por el tipo de relación y comunicación existente entre la ciudadanía y la Administración Local.

Puesto que una buena comunicación entre ambas partes se considera conveniente en todos los procesos de mejora y sostenibilidad, es aconsejable establecer un Plan de Comunicación.

## 7. CONTENIDOS DEL PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL



## A2.1 INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

### A2.1.1 SELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

### A2.1.2 INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN

#### 1. REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

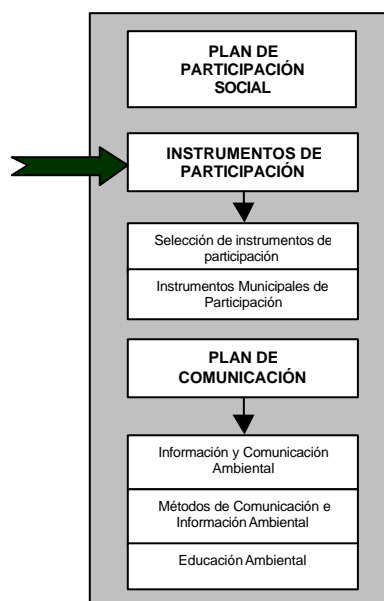
#### 2. ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

##### 2.1 CONSEJOS MUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE

##### 2.2. FORO AMBIENTAL MODELO ICLEI

##### 2.3. MODELO ESPAÑOL DE FORO AMBIENTAL

#### 3. MODALIDADES COMPLEMENTARIAS DE PARTICIPACIÓN



## A2.1. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

### Objeto

Cuando se toma la decisión de establecer un Plan de Participación ciudadana es necesaria una clara voluntad política de las Corporaciones Locales para definir cuáles van a ser sus objetivos. Inmediatamente surge la necesidad de establecer el tipo de organismo/s y/o instrumento/s de participación que se van a utilizar, el carácter de estos órganos, así como la cobertura que pretende alcanzar esta participación (ciudadanía en general, ciertos colectivos y entidades municipales u otros).

Este apartado presenta una serie de recomendaciones de carácter orientativo para la elección de los Instrumentos de Participación que resulten coherentes con las características de cada municipio.

Los instrumentos propuestos reflejan las principales experiencias españolas y europeas y aunque no son los únicos posibles, pueden proporcionar la información necesaria para que cada Ayuntamiento establezca instrumento de participación propios.

### Alcance

Los Instrumentos de Participación escogidos deben englobar a todos los sectores implicados para alcanzar los objetivos de la Agenda 21: agentes económicos y sociales locales (ciudadanos, empresarios, asociaciones de vecinos, sindicatos, entidades científicas y ecologistas, agricultores, comerciantes), partidos políticos de la corporación local y otras Administraciones Locales o de ámbito superior.

Es importante arbitrar medidas para evitar que estos instrumentos de participación lleguen a convertirse en una plataforma reivindicativa o en un lugar de quejas y reclamaciones por parte de la ciudadanía, ya que es necesario que se establezcan como espacios democráticos, de consenso y de participación.

Igualmente, desde los instrumentos de participación, no se debería ejercer una función persuasiva o de presión por parte de la Administración Local, garantizando su uso como una herramienta de debate e información con el fin de mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.



## A2.1.1 SELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

### 1. PLANIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es necesario conocer profundamente la tradición participativa local y su tejido asociativo para poder valorar la adecuación y la repercusión que puede tener este tipo de instrumento para la ciudadanía. Cada Entidad Local es diferente y, por tanto, aquel órgano de participación cuyo funcionamiento es óptimo para una, puede ser inviable en el caso de otra.

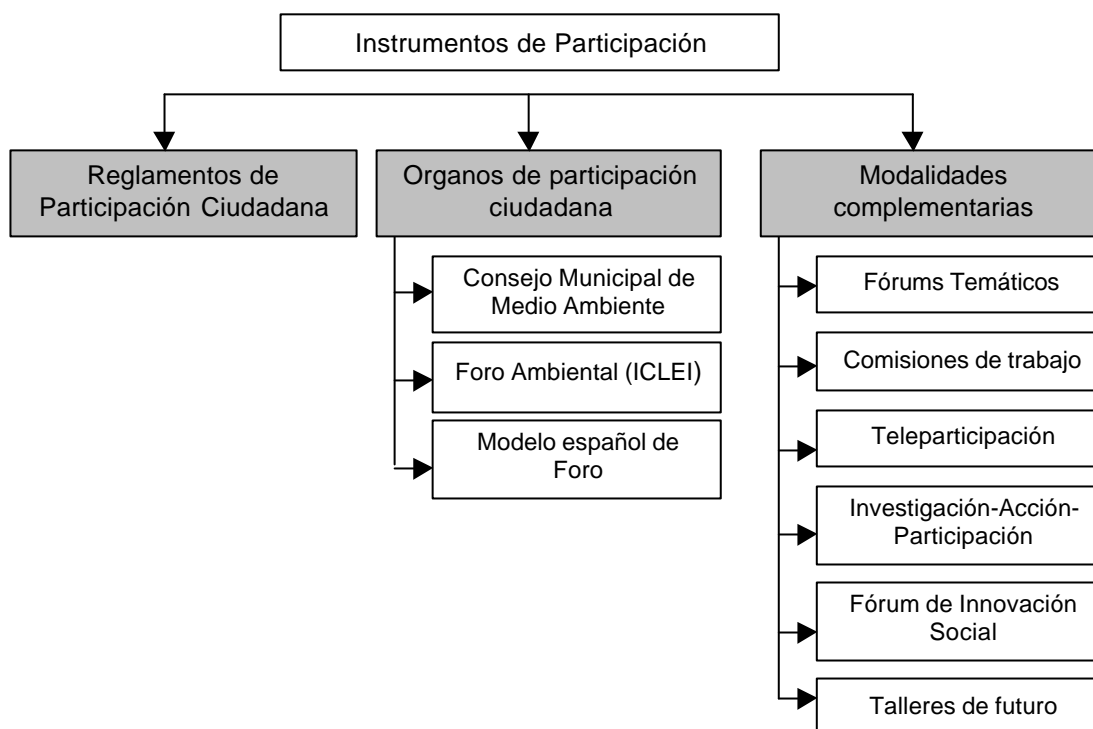
La elección de los instrumentos de participación depende, en gran medida, de los recursos disponibles y del número de habitantes así como de la tipología de Entidad Local. Sin embargo, la gran diversidad de realidades existente en las Entidades Locales españolas no debería ser un obstáculo insalvable a la hora de elaborar cada una su Plan de Participación.

Es importante que la Entidad Local decida cuáles van a ser los medios económicos, humanos y técnicos destinados para el funcionamiento y desarrollo de los procesos de participación, así como la creación del/los órgano/s participativo/s.

A menudo, los municipios pequeños, a la hora de elaborar un Plan de Participación se encuentran con una escasez de medio técnicos o económicos. No obstante, es factible la colaboración y coordinación entre diferentes municipios, como es el caso de las Mancomunidades. Este hecho es adecuado cuando se trata de optimizar recursos.

### 2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

En el cuadro siguiente se muestran los diferentes instrumentos de participación que recoge el Código. Una vez conocidas sus características, que se muestran más adelante, cada Entidad Local debe escoger y/o impulsar de entre las distintas modalidades posibles las que más se ajusten y adapten a su propia realidad.



### 3. COMBINACIÓN DE DIFERENTES INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

La Entidad Local, no necesariamente debe optar por un solo instrumento de participación, sino que puede establecer una combinación entre varios de ellos.

- En ciudades con un número de habitantes reducido y/o con los recursos limitados se recomienda la utilización de un solo instrumento participativo, que bien gestionado puede, perfectamente, implicar a toda la población, sin que esto suponga un consumo excesivo de recursos.

Si la Entidad Local opta por la utilización de un solo instrumento de participación, es apropiado que este sea uno de carácter oficial (Consejo de Medio Ambiente, Foros Ambientales).

- En ciudades medianas–grandes y/o con una buena disposición de recursos, se recomienda utilizar una combinación de distintos instrumentos. El establecimiento de diferentes herramientas participativas en poblaciones con un gran número de habitantes determina una mayor representatividad de los colectivos, entidades y la ciudadanía en general en los procesos de participación y consenso.

Como ejemplo orientativo, los instrumentos utilizados en el del Plan de Participación de la ciudad de Barcelona son los siguientes: Mesas Cívicas, Consejo Municipal de Medio Ambiente, Fórum de la Energía Sostenible y Fórum Cívico Barcelona Sostenible.

Si la opción es aplicar una combinación de varios instrumentos, se recomienda que, como mínimo, uno de ellos sea de carácter oficial.

## **A2.1.2 INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN**

### **1. REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### **1.1. MARCO DE ACTUACIÓN**

En la actualidad existen muchas Administraciones que cuentan con la participación ciudadana a la hora de elaborar las políticas locales. Por esta razón se están aprobando reglamentos generales que regulan esta intervención de los ciudadanos en el desarrollo local.

Basados en una nueva concepción de la ciudadanía, los Reglamentos de Participación Ciudadana pretenden implicar a los ciudadanos en el buen funcionamiento del municipio, procurando fomentar la corresponsabilización en las decisiones que afectan a toda la comunidad, así como las actitudes de civismo y tolerancia.

Se establecen a partir de la voluntad de cumplir el mandato del artículo 9.2 de la Constitución Española y según los criterios de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local, puesto que ambos inciden en facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la Entidad Local.

#### **1.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

- Ponen las bases para la aplicación del principio de subsidiariedad en el ámbito local que propugna la toma de decisiones en el nivel más cercano posible a las personas afectadas:
  - a.- Dando soporte continuo a las entidades y asociaciones existentes y de futura creación.
  - b.- Aplicando formas de gestión pública compartida.
  - c.- Evitando la duplicidad de actividades llevadas a cabo por colectivos ciudadanos.
- Abren el camino a la creación y mantenimiento de estructuras colectivas de deliberación para llegar a acuerdos sobre el funcionamiento de la Entidad Local, con la finalidad de fomentar una reflexión y visión globales por encima de visiones limitadas a intereses particulares o problemas inmediatos de tipo corporativo.
- Promueven la información y la formación cívica y democrática, necesarias para componer una ciudadanía consciente y activa.

Por todas estas razones los Reglamentos de Participación Ciudadana son, también muy útiles como herramientas de participación aplicables a las políticas medioambientales locales.

#### **1.3. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE ALGUNOS REGLAMENTOS**

Algunos Reglamentos incorporan aspectos específicos, especialmente interesantes que suponen plasmar concretamente algunas de las características generales señaladas en el apartado anterior.

Se podrían citar numerosos casos que están funcionando actualmente en municipios españoles. Veamos algunas de estas posibles aportaciones:

- La creación de un Departamento de Información y atención ciudadana, que recoja reclamaciones, sugerencias e iniciativas ciudadanas y proporcione amplia información medioambiental municipal a través de diversos medios de comunicación, fomentando un contacto directo con los ciudadanos en las dependencias municipales.
- El sondeo de opinión ciudadana sobre el funcionamiento de servicios municipales o sobre temas de especial relevancia, así como las encuestas de calidad destinadas a los usuarios de servicios municipales concretos.

- La consulta popular sobre asuntos de competencias municipales con importancia para los intereses de la población (excepto finanzas locales). Puede ser de iniciativa popular si un 5% de la población residente mayor de 16 años la requiere.
- La creación de consejos sectoriales y territoriales para promover una mayor corresponsabilización de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad.

En la actualidad, el uso de la telemática y las nuevas tecnologías ha hecho que algunos Entidades Locales apliquen estos sistemas para facilitar la participación ciudadana.

Las ciudades incorporan gradualmente las nuevas tecnologías con la finalidad de facilitar al máximo la información municipal con un doble objetivo:

- Permitir, a través de estos sistemas, la presentación formal de instancias, reclamaciones, y otros documentos, a partir de que la legislación de procedimiento administrativo establezca las fórmulas acreditativas precisas para garantizar la autenticidad de los datos personales.
- Permitir la participación activa en la mejora del funcionamiento cotidiano de la ciudad.

Ver **ANEXOS TÉCNICOS. PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. 12. Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana establecido por la FEMP.**

## 2. ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 2.1. CONSEJOS MUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE

#### A. Origen y objetivos

La Ley de Bases del Régimen Local (7/85) y su Reglamento de Organización (Decreto 2568/86) regulan diversos aspectos sobre la participación ciudadana en la vida pública local y, de modo singular la participación en Consejos Sectoriales a través de asociaciones generales o sectoriales, teniendo en cuenta tanto su especialización como su representatividad.

Estos Consejos, son Organos Complementarios incardinados en la organización local con funciones de consulta, información y propuesta, sin menoscabo de las facultades de decisión que corresponden exclusivamente a los órganos representativos de gobierno establecidos por la Ley.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales recoge el derecho de todos los partidos políticos de la Corporación a participar en los Organos Complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe y consulta de los asuntos municipales.

Los Consejos Sectoriales, y en concreto, El Consejo Municipal de Medio Ambiente tiene la finalidad de canalizar la participación, iniciativas, propuestas y demandas de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales, teniendo funciones de información y propuesta respecto de las iniciativas municipales referidas al sector ambiental.

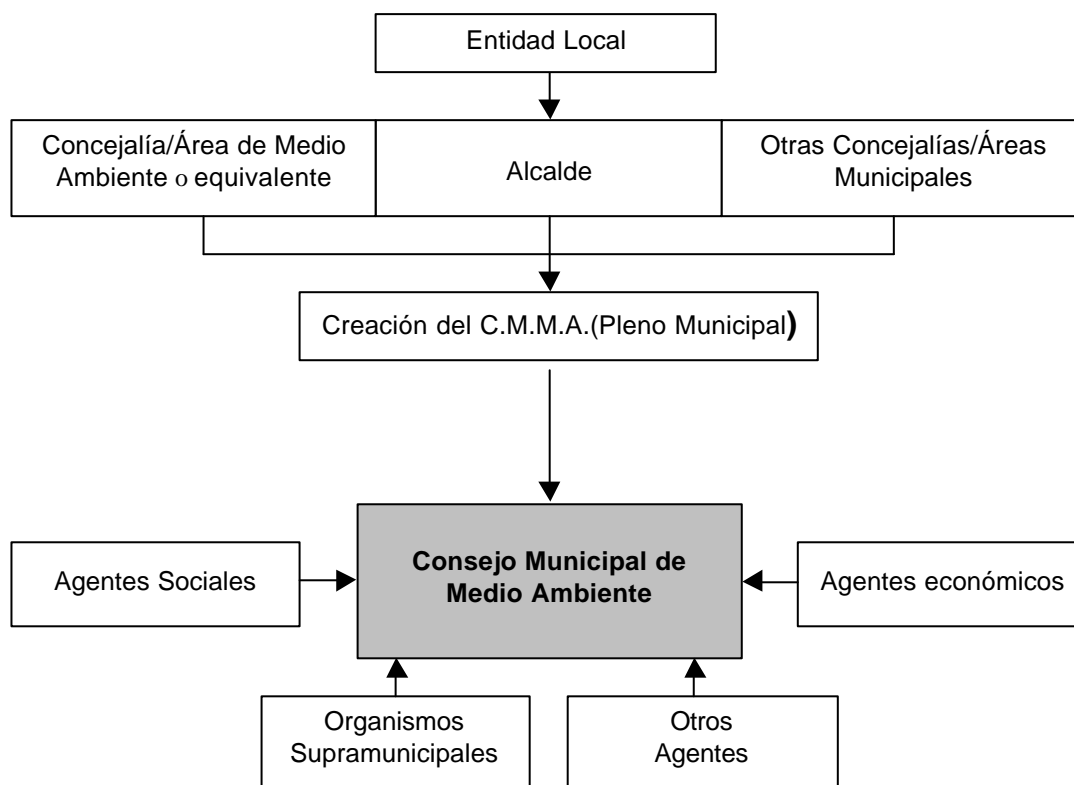
El Consejo Municipal de Medio Ambiente desempeña las siguientes **funciones generales**:

- Presentación e informe de iniciativas, sugerencias y propuestas dirigidas a la Corporación para la promoción de la participación colectiva en defensa del medio ambiente.
- Colaboración en la puesta en práctica de medidas, actividades y programas de fomento de comportamientos ciudadanos que faciliten la conservación del entorno y eviten su deterioro.
- Colaboración en el diseño e implantación de campañas y programas públicos destinados a la concienciación y solidaridad de la ciudadanía con su entorno.
- Otras que, dirigidas a tales fines, se establezcan en el seno del Consejo.

## B. Establecimiento, estructura y composición del Consejo de Medio Ambiente

El establecimiento del Consejo es acordado entre los diversos representantes políticos de la Entidad Local y el Reglamento de regulación y funcionamiento es aprobada por el Pleno Municipal.

Propuesta de Estructura de un Consejo Municipal de Medio Ambiente:



De acuerdo con el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Organos Complementarios de Participación de las Corporaciones Locales, el Consejo se estructurará de la siguiente manera:

### PRESIDENCIA DEL CONSEJO:

La presidencia del Consejo es acordada por el Pleno Municipal según el art. 139.2 de dicho reglamento.

### VICEPRESIDENCIA DEL CONSEJO:

La vicepresidencia suele ser única siendo el Concejal de Medio Ambiente o equivalente el adecuado para encabezarla.

### SECRETARÍA:

Ostentará las funciones habituales de levantar actas de las sesiones, fijar el orden del día y convocar el Consejo Municipal de Medio Ambiente a instancia del Presidente, con voz pero sin voto.

**MIEMBROS DEL CONSEJO:**

Una de las primeras cuestiones que surgen en la constitución del Consejo es la determinación de cuáles son los colectivos ciudadanos que deben participar en el mismo. Esto sucede porque los conceptos “medio ambiente” y “desarrollo sostenible” son tan amplios que cualquier colectivo o asociación ciudadana podría tener directa o indirectamente relación con ellos su ámbito de actividad.

No obstante, el Código propone que estén representados los siguiente sectores:

Gobierno local	- Representantes de los grupos políticos locales.
Organismos supramunicipales. (opcional)	- Diputaciones - Comunidades autónomas - Consejos Comarcales
Agentes económicos	- Sector comercial - Sector industrial - Agricultores y ganaderos - Sindicatos - Otros
Agentes sociales	- Asociaciones vecinales - Entidades relacionadas con el Medio Ambiente - Sector académico-universitario - ONG's - Agrupaciones deportivas y culturales - Agrupaciones cívicas - Otros
Otros Agentes	- Expertos de libre designación

La incorporación de nuevos miembros puede suponer una modificación del reglamento de funcionamiento establecido.

**C. Funcionamiento y dinámica de trabajo del Consejo Municipal de Medio Ambiente**

Dada la amplitud de la cuestión ambiental y el elevado número de colectivos convocados, para evitar la dispersión y conseguir la máxima operatividad en la obtención de resultados, se considera interesante crear grupos de trabajo dentro del propio Consejo. Esta forma de funcionamiento, a través de comisiones, se está aplicando en varias ciudades europeas y parece ser la estructura organizativa de trabajo más efectiva.

En lo que respecta a la dinámica del proceso participativo, para garantizar la obtención de resultados reales y concretos deben existir varias fases, necesitándose períodos de adaptación y consolidación de las mismas para seguir avanzando en las formas de intervención.

La dificultad que entrañan los procesos participativos aconseja comenzar trabajando sobre aspectos y objetivos muy concretos que faciliten la toma de acuerdos y la obtención y traslado de resultados para, más adelante, y una vez asentados los grupos y los métodos de trabajo,

pasar a debatir o a actuar sobre objetivos y proyectos más estratégicos para la ciudad, como políticas u objetivos de actuación, o en el diseño de un Plan de Acción Ambiental.

Las **tareas concretas** a trabajar en el Consejo podrían ser:

- Redacción de informes y propuestas sobre el medio ambiente, la sostenibilidad urbana y las políticas de los órganos de gobierno del ayuntamiento.
- Recibir información sobre temas que afectan al medio ambiente en general y de la gestión municipal, en particular.
- Impulsar y estimular la colaboración de las asociaciones, empresas y entidades municipales en la gestión medioambiental municipal.
- Promocionar iniciativas de estudio y análisis del medio ambiente y la sostenibilidad.
- Estimular, promover y dirigir la participación ciudadana en el proceso de elaboración y desarrollo del Plan de Acción Ambiental en particular y de la Agenda 21 Local en general.
- Analizar y valorar la situación relativa a la elaboración y ejecución de la Auditoría Medioambiental Municipal y de la Agenda 21 Local e informar, debatir, y difundir las cuestiones relativas a la Agenda 21 Local.

El propio Reglamento del Consejo fijará un régimen de sesiones y de funcionamiento. En todo caso, las líneas de trabajo y las órdenes del día serán fijadas por el Presidente.

Las sesiones de trabajo se podrán realizar en el seno del Pleno del Consejo o a través de las comisiones temáticas o grupos de trabajo que se establezcan.

Las resoluciones tomadas tienen un rango de recomendación para los órganos del gobierno local. Por su parte, estos órganos deben dar respuesta a todas las recomendaciones y establecer cuáles son aceptadas, rechazadas o modificadas.

**Ver ANEXOS TÉCNICOS. PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. 13. Modelo de Consejo Municipal de Medio Ambiente elaborado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.**

## 2.2. FORO AMBIENTAL MODELO ICLEI

### A. Origen y objetivos

El ICLEI (International Council Local Environmental Initiatives), en la Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales contempla la creación de un organismo para la participación ciudadana; **El Foro de Medio Ambiente.**

Se trata de un escenario en el que se pueden expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, intercambiar y divulgar información, etc.

El Foro de Medio Ambiente está pensado para que se pueda constituir como un organismo independiente, no obstante razones de operatividad administrativa han hecho ver que en algunas situaciones es conveniente que este órgano esté ligado a la autoridad local.

Metodología de constitución del Foro de Medio Ambiente:



## **B. Constitución del Foro Ambiental**

Una vez que la autoridad ha decidido utilizar el Foro Ambiental como instrumento de participación ciudadana es preciso determinar su composición y constitución.

El primer paso consiste en determinar las dimensiones del organismo y su composición de una manera equilibrada.

Debe representar a tantos sectores como sea posible, sin dejar de ser operativo. Si el grupo es demasiado grande, se puede subdividir en pequeños grupos de trabajo.

Siempre es más fácil conseguir la participación de individuos o colectivos relacionados con temas medioambientales, pero es preciso hacer un esfuerzo para involucrar también a otros sectores.

No debemos olvidar a la industria y las empresas locales, agentes económicos muy importantes en el municipio. Igualmente, los sectores desfavorecidos de la sociedad deben poder participar en los debates.

La Autoridad Local puede responsabilizarse del diseño del Foro, pero es tarea del Foro Ambiental como colectivo debatir y consensuar su constitución.

Para el establecimiento del Foro es necesario disponer de un lugar de reuniones y de un apoyo administrativo. Por lo general se considera conveniente que se responsabilice de ello la Administración Local.

Para la constitución del Foro se contemplan cuestiones como las siguientes:

- Propósitos del Foro.
- Frecuencia de las reuniones (si estas serán públicas o no)
- La presidencia del Foro.
- La redacción de actas oficiales y su carácter público.
- Cómo llegar a un consenso.
- Cómo proceder a la hora de relevar a sus miembros.
- Otras.

## **C. Composición del Foro Ambiental**

### **PRESIDENCIA**

La presidencia del Foro depende de su composición. Lo más oportuno es que los miembros del Foro elijan un presidente en funciones al principio y a medida que los miembros se relacionen y se conozcan podría surgir una persona más adecuada. Se recomienda la rotación periódica de esta responsabilidad para evitar tensiones políticas.

Es preferible que los funcionarios municipales no presidan las reuniones del Foro aunque intervengan en funciones administrativas y en calidad de expertos. Esta recomendación no es aplicable a los políticos locales, siempre y cuando no sea relevante el solapamiento de funciones.

El presidente debe ser capaz de ponderar objetivamente sus propias opiniones con las de los demás; no debe imponer soluciones contra la voluntad de otros; debe ser una persona con gran capacidad de negociación y de dirigir reuniones de manera que todos los participantes puedan expresarse, evitando que un individuo o grupo determinado se impongan.

### **LOS MIEMBROS DEL FORO**

Es recomendable que se represente el mayor número de grupos de interés posible. La composición exacta dependerá del carácter del área local.

Los posibles representantes de un foro de medio Ambiente podrían ser:



Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concejales del ayuntamiento</li> <li>- Funcionarios del ayuntamiento</li> </ul>
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colectivos de ciudadanos, agrupaciones cívicas y asociaciones de vecinos.</li> <li>- Representantes de discapacitados y marginados</li> <li>- Sindicatos</li> </ul>
Organismos del gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección del medio ambiente</li> <li>- Prestación de servicios</li> </ul>
Interesados en la naturaleza y el territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos ecologistas y de conservación de la naturaleza</li> <li>- Agricultores y silvicultores</li> <li>- Propietarios de terrenos</li> </ul>
Empresas e industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cámara de comercio local</li> <li>- Grandes empresas/industrias</li> <li>- Asociaciones de comerciantes</li> <li>- Otros</li> </ul>
Otros participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compañías de agua</li> <li>- Compañías eléctricas</li> <li>- Otros</li> </ul>

A continuación se muestran las funciones de los agentes más representativos del Foro:

#### GOBIERNO LOCAL

La autoridad local es un órgano único, con un cuerpo de funcionarios dedicados a realizar los objetivos determinados por el consejo electo.

##### *Representantes políticos*

Lo constituyen los responsables de las decisiones y los presupuestos de la Administración Local, son los representantes de la comunidad local directamente elegidos. Tienen total competencia para determinar la orientación de la política y las inversiones municipales. Para que los objetivos medioambientales tengan algún peso dentro de la Administración Local, el consistorio debe aprobarlos para legitimarlos.

Sus intereses particulares pueden ser a largo plazo y por el bien de la comunidad en su conjunto, o a corto plazo, dictados por el oportunismo político, o relacionados con un único grupo de interés. Colectivamente deberían equilibrarse estas diferencias, pero en muy raras ocasiones puede considerarse el consistorio como un ente homogéneo.

##### *Funcionarios y cuerpo técnico*

Los funcionarios de la administración pública tienen dos cometidos:

- Administrar el Foro Ambiental, realizar trabajos de investigación y asesoramiento, diseñar una política dentro de los márgenes legales, etc.
- Proporcionar experiencia, la administración cuenta con funcionarios responsables de los servicios ambientales y preparados para asesorar sobre el sistema en el presente e introducir posibles cambios.

La administración debe aplicar y cumplir muchos requisitos y objetivos medioambientales que vienen de niveles superiores, regional o nacionales, sobre los cuales no tiene que responder ante los políticos locales. Es frecuente que la administración y el consistorio persigan intereses diferentes. Esto puede convertirse en un problema si no se mantienen dentro de unos límites.

Las actividades políticas locales quedan fuera del foco de interés, pero es preciso entenderlas y tenerlas en cuenta, ya que el apoyo de los individuos particulares puede crear o destruir un Plan de Acción Ambiental.

#### OTROS GOBIERNOS LOCALES

Existen otras instancias de gobierno con responsabilidades sobre aspectos directa o indirectamente relacionados con el medio ambiente, unidades menores como pequeños núcleos de población, o mayores, como comarcas, regiones autónomas o diputaciones. Estos organismos pueden estar representados en el Foro.

Las autoridades locales vecinas también deberían implicarse, ya que las cuestiones ambientales rara vez se limitan a la circunscripción local de una autoridad determinada.

Deben entenderse y respetarse las motivaciones locales diversas. Un ayuntamiento grande muchas veces tiene perspectivas que difieren de las de ayuntamientos menores. Por ejemplo, una ciudad decide emplazar un vertedero en sus alrededores. Las comunidades rurales afectadas se muestran contrarias ya que no quieren soportar los problemas de basuras de toda la ciudad.

#### GOBIERNO CENTRAL

Ministerios e instituciones involucradas en la gestión y regulación del medio ambiente. Pueden proporcionar conocimientos que no están al alcance de las autoridades locales o que resultan prohibitivos para éstas y asesorar sobre las posibilidades legales en áreas de su competencia.

Algunas actuaciones reguladoras del medio ambiente del gobierno central pueden realizarse a través de funcionarios del gobierno local responsables directos ante los ministerios nacionales. Es recomendable la participación de estos funcionarios en el Foro Ambiental.

#### CIUDADANOS/RESIDENTES

Los concejales electos son los representantes de la población a efectos de gobierno local y puede parecer que no necesitan ningún otro tipo de representación. Sin embargo, si no se cuenta con la participación organizada de los ciudadanos, puede que no queden representados los intereses de todos los sectores de la población.

Dado que no puede participar toda la comunidad, habría que contar con representantes de los diferentes grupos. Si no existen agrupaciones se pueden designar líderes o fomentar la constitución de grupos.

#### GRUPOS DE INTERÉS

Estos grupos tienden a ser críticos y extremadamente activos, tienen experiencia y conocimiento de su entorno y pueden motivar al voluntariado local para llevar a cabo proyectos ambientales.

#### EMPRESAS E INDUSTRIAS

Existen grupos de interés cuyas actividades pueden ejercer un impacto directo en los ecosistemas locales. Es el caso de asociaciones de empresas e industrias, grupos promotores de obras urbanísticas, de construcción de carreteras u otros.

Las empresas son la base económica de una comunidad y desempeñan una función crucial en la gestión ambiental de la misma, estas se rigen por intereses económicos, lo que exige energía y materias primas al menor coste posible así como una eliminación de residuos producidos de la forma más barata a su alcance.

Las posiciones económicas y ambientales no tienen por qué estar enfrentadas. Las empresas no deben entenderse meramente como posibles fuentes financieras y como los principales contaminadores, sino también como una parte esencial de la comunidad local y fuente de

estabilidad económica de la zona. Debe buscarse su implicación y corresponsabilización en la mejora de su gestión ambiental.

#### **D. Dinámica de trabajo de Foro Ambiental**

##### **OBJETIVOS DEL FORO**

- Representar los intereses del conjunto de la comunidad en distintos puntos del proceso de elaboración y ejecución de una política determinada.
- Promocionar debates generales sobre el proceso y la participación de la población local en todas las etapas.
- Asesorar al ayuntamiento formulando recomendaciones al consistorio, aunque no lo sustituye como organismo responsable de las decisiones, ya que carece de la legitimación política de ser elegido por sufragio democrático. La participación de concejales de diferentes formaciones políticas en el Foro contribuye a la aceptación de estas recomendaciones.
- Como organismo representante del consenso local, desempeña una función relevante al ser un grupo de presión por derecho propio, tanto a escala local como ante instancias superiores.

##### **RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Es inevitable que en el Foro surjan conflictos y desacuerdos, estos no deberían rechazarse ni reprimirse. El Foro es el lugar idóneo para identificar y debatir con profundidad los diversos puntos de vista e intereses a fin de lograr un consenso, en lugar de esperar al Pleno del Ayuntamiento, donde el orden del día es extenso y el tiempo escaso.

Los conflictos no tienen que impedir los procesos de toma de decisiones y no debe provocar la fragmentación del grupo.

Existen muchas técnicas para abordarlos, algunas de ellas son:

- No permitir que el conflicto se personalice.
- Definir el problema cuidadosamente, tratar la cuestión como un problema común, evitando posiciones mutuamente excluyentes, y centrándose más en las cuestiones que en las posiciones.
- No transigir para evitar una discusión que impida un debate con profundidad.
- Mantener la neutralidad e intentar que los participantes comprendan los puntos de vista de los demás.
- No tomar decisiones cuando los ánimos están alterados.

##### **LOGRO DE UN CONSENSO**

Puede ocurrir que en un Foro las decisiones adoptadas no sean representativas de la totalidad. Lo más conveniente es lograr un consenso, lo que no implica posicionamientos que reflejen la opinión de todos.

No conviene llegar a un acuerdo pleno si para ello hay que sacrificar la claridad y la precisión. Es positivo llegar a una posición mayoritaria, pero haciendo constar todas las objeciones planteadas por las partes discrepantes. De este modo aumenta la satisfacción personal y se conserva la información para cualquier revisión en el futuro.

### 2.3. MODELO ESPAÑOL DE FORO AMBIENTAL

#### A. Origen y objetivos

La estructura que se recoge para el desarrollo de un Foro Ambiental es similar a la estructura del Foro del ICLEI, adaptada a la tradición municipal española. La principal diferencia entre ambos modelos reside en sus implicancias jurídicas y políticas.

En las experiencias desarrolladas en el estado Español este organismo puede recibir diferentes denominaciones como es el caso de las Asambleas municipales, Comisiones de Trabajo, Comisiones 21 y otras. Sin embargo su metodología y objetivos suelen ser similares.

Tal como se ha visto anteriormente, nuestro sistema normativo otorga reconocimiento jurídico, bajo la figura de "Organos Complementarios", a otras estructuras como es el caso de los Consejos de Medio Ambiente.

A pesar de que en todos los casos conocidos haya sido la propia Corporación Local quien ha estimulado y conducido el proceso de su creación y desarrollo, los ayuntamientos españoles reservan la denominación de Foro Ambiental, para una estructura abierta a los ciudadanos pero sin reglamentación jurídica propia.

La relación de este órgano de participación con la Entidad Local puede presentarse de una forma directa, incluyendo entre los miembros del Foro a representantes políticos con representación municipal, o bien careciendo de vinculación directa con la entidad municipal, siendo una iniciativa de la comunidad.

La carencia de representación política en el Foro puede suscitar poca credibilidad en cuanto a las propuestas o iniciativas acordadas, sin embargo, partiendo de la voluntad política del Ayuntamiento sobre este tipo de procesos se consideran ambas opciones igualmente viables y operativas.

En ambos casos, el Foro será concebido como un escenario en el que se pueden expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, intercambiar y divulgar información, etc. En definitiva, un espacio de debate adecuado para el consenso.

Cabe remarcar que las decisiones y acuerdos tomados en el Foro tendrán el carácter de recomendación para el Entidad Local.

#### B. Constitución del Foro Ambiental

En la experiencia española el Foro Ambiental no suele debatir su propia constitución, sino que es la autoridad local y/o el Consejo Municipal de Medio Ambiente quien promueve su constitución.

Serán los propios miembros del Foro, en las sesiones constitutivas del mismo, quienes decidan las reglas de funcionamiento de este órgano colegiado mediante la aprobación de los correspondientes estatutos.

Existe la posibilidad de que el Foro Ambiental fuese gestionado por una empresa contratada por la Administración Local, este hecho posibilitaría obtener una visión más neutral en el régimen de organización y funcionamiento.

Para la constitución del Foro se contemplan cuestiones como las siguientes:

- Objetivos del Foro.
- Régimen de sesiones.
- Organización y composición.
- La presidencia del Foro.
- La redacción de actas oficiales y su carácter público.
- Régimen de funcionamiento.

### C. Estructura y composición del Foro Ambiental

La estructura del Foro se divide en tres tipos de organismos:



La composición del Foro deberá ser coherente con las características del tejido social y grupos de intereses existentes en cada municipio.

#### PRESIDENCIA DEL FORO DE MEDIO AMBIENTE

Será encabezada por el Concejal de Medio Ambiente, o equivalente, o incluso por el Alcalde en los casos que el Foro esté ligado con la Autoridad Local.

En caso de que no exista una vinculación directa con la Entidad Municipal serán los propios miembros del Foro quienes decidirán la presidencia.

#### MIEMBROS DEL FORO

A fin de no cerrar el círculo a sectores muy específicos y promover la participación ciudadana en general, este proceso presentará un carácter más abierto y plural que el del Consejo Municipal de Medio Ambiente.

Es recomendable que esté representado el mayor número de grupos de interés posible, sin dejar que el proceso sea operativo. La composición exacta dependerá del carácter de cada ciudad.

Los posibles representantes de un Foro de Medio Ambiente podrían ser:

Gobierno local. (si existe vinculación con el Foro)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcalde</li> <li>- Concejales del ayuntamiento</li> <li>- Funcionarios del ayuntamiento</li> </ul>
Agentes Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanía en General</li> <li>- Colectivos de ciudadanos y agrupaciones cívicas diversas</li> <li>- Asociaciones de vecinos</li> <li>- Sindicatos</li> <li>- Otros</li> </ul>
Otras Administraciones:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Comarcal; Diputación; Administración autonómica, municipios vecinos</li> </ul>
Interesados en la naturaleza y el territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos ecologistas y de conservación de la naturaleza</li> <li>- Agricultores y silvicultores</li> <li>- Propietarios de terrenos</li> <li>- Otros</li> </ul>

Agentes económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector comercial</li> <li>- Sector industrial</li> <li>- Otros</li> </ul>
Otros participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertos Locales</li> <li>- Compañías de agua.</li> <li>- Compañías eléctricas</li> <li>- Otros</li> </ul>

#### **D. Funcionamiento y dinámica de trabajo del Foro**

##### **ASAMBLEA GENERAL**

Integrada por todos los miembros del Foro. De carácter abierto, de manera que podrán integrarse en el mismo todas aquellas personas que puedan realizar aportaciones al proceso.

Los temas a tratar por la asamblea general podrían ser:

- Participar en el seguimiento del proceso de Auditoría Ambiental, para lo que serán informados periódicamente por los representantes locales que la corporación designe, que se encuentren integrados en la Comisión Técnica.
- Colaborar en la recogida de información y datos relacionados con la Auditoría Ambiental.
- Realizar propuestas concretas que puedan incorporarse a la Auditoría, y más adelante, a la propia Agenda 21 local.
- Analizar, proponer y debatir soluciones que se deriven del diagnóstico.
- Colaborar en la organización del proceso de participación ciudadana, y en su caso, proponer actuaciones que permitan la integración de la población en el mismo.
- Colaborar en la difusión del proyecto, proponiendo actividades que contribuyan a su divulgación y participando en las mismas.

##### **COMISIÓN TÉCNICA PERMANENTE**

Forman parte de la misma, técnicos conocedores de las diferentes disciplinas que afectan al medio y preferentemente los que coordinen las diferentes comisiones específicas. Podría presidirse por el Alcalde, Concejal Delegado del Área o un miembro designado por el propio Foro.

Son sus principales cometidos:

- Supervisar las tareas de realización de la Auditoría y mantener al día los sistemas de información del Foro, coordinando la comunicación interna y externa.
- Coordinar las Comisiones de Estudio que se creen para tratar temas específicos o resolver problemas de interés común.
- Promover planes, programas y objetivos de las actividades.
- Redacción de informes y memorias. Asistir técnicamente a los participantes en el Foro.

##### **COMISIONES DE ESTUDIO SOBRE TEMAS DETERMINADOS**

Estudian un área específica, estando abiertas a todos los afectados por el tema que se trate. Coordinadas por un técnico experto. Elabora documentos de trabajos que son supervisados por la Comisión Técnica y la Asamblea General.

Algunas posibles comisiones temáticas podrían ser:

- Agua
- Residuos
- Paisaje y sistemas naturales
- Atmósfera
- Energía
- Espacio urbano
- Transporte/movilidad
- Riesgo ambiental
- Indicadores

La duración del Foro Ambiental puede ser limitada o continua. Si partimos de un organismo superior, como es el caso del Consejo Municipal de Medio Ambiente, éste órgano será el que tendrá la capacidad de decidir una nueva convocatoria para el Foro si se plantea por alguna razón.

Por el contrario, en caso de ser el Foro el único órgano de participación, éste puede tener un carácter continuo dependiendo de las nuevas convocatorias solicitadas por la propia comunidad o la autoridad municipal.

**VER ANEXOS TÉCNICOS. PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. 14. Modelo español de Foro Ambiental establecido por el Ayuntamiento de Mataró (Barcelona).**

### **3. MODALIDADES COMPLEMENTARIAS DE PARTICIPACIÓN**

Existen otras herramientas o instrumentos de participación que ofrecen muchas posibilidades a la promoción de la participación ciudadana en general en la resolución y prevención de problemas ambientales, con el fin de que todos sean parte de las acciones a tomar. Se trata de métodos para el trabajo en grupo que pueden contribuir a estructurar la aportación de los agentes locales. Su aplicación en el ámbito de la Gestión Medioambiental es muy diversa, ya que pueden contribuir a la definición de los problemas, a encontrar alternativas de solución, a priorizar acciones, a informar o analizar un tema, a resolver conflictos, etc.

Pueden ser utilizadas por cualquier colectivo de ciudadanos y también por Ayuntamientos. Aunque algunas de ellas están siendo sometidas a pruebas piloto en municipios de toda la geografía europea, su éxito depende en gran medida de la habilidad del coordinador de las reuniones. Dada la gran variabilidad y cantidad de experiencias encontradas es imposible hacer mención de todas, por lo cual se muestra solamente una selección.

**Ver ANEXOS TÉCNICOS. PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. 15. Otras modalidades complementarias de participación.**





## A2.2 PLAN DE COMUNICACIÓN

### A2.2.1 INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN AMBIENTAL

### A2.2.2 MÉTODOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN AMBIENTAL

1 MÉTODOS TRADICIONALES

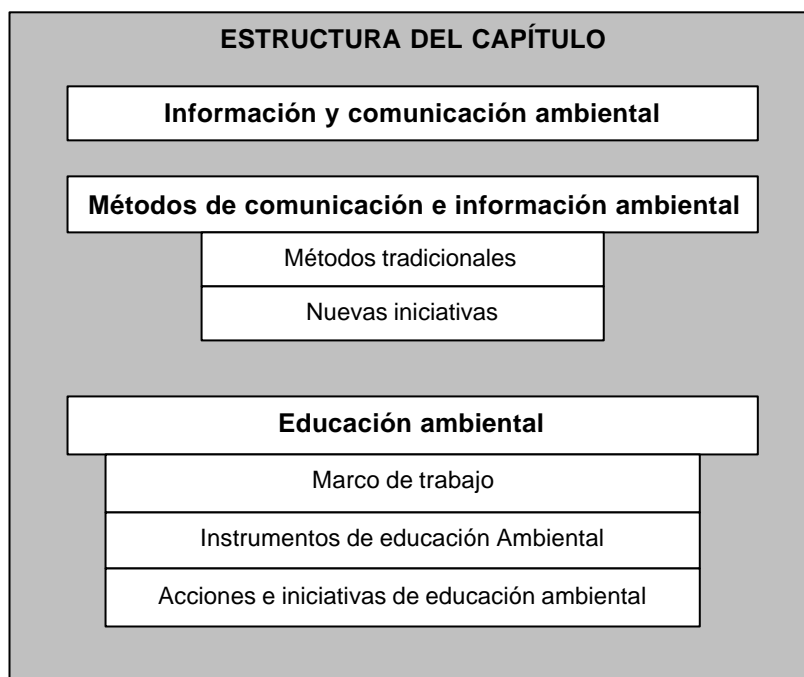
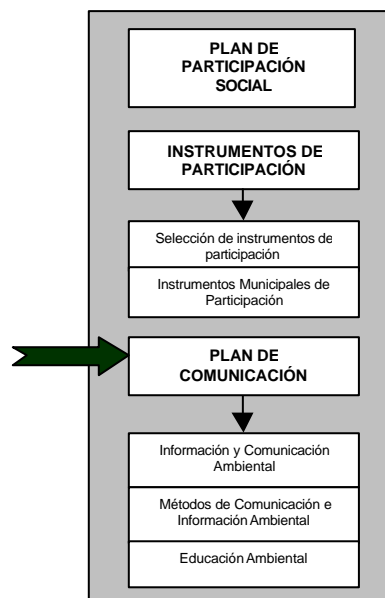
2 NUEVAS INICIATIVAS

### A2.2.3 EDUCACIÓN AMBIENTAL

1. MARCO DE TRABAJO

2. INSTRUMENTOS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

3. ACCIONES E INICIATIVAS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL



## **A2.2 PLAN DE COMUNICACIÓN**

### **Objeto**

Creación y establecimiento de sistemas ágiles y prácticos, para facilitar la comunicación entre la Entidad Local y los ciudadanos y para mantener un flujo de información continua sobre el medio ambiente local.

### **Alcance**

Los sistemas de comunicación ambiental pretenden establecer una comunicación y mantener informados a toda la población local y a los agentes externos que muestren interés o estén implicados en el proceso.

## **A2.2.1 INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN AMBIENTAL**

### **1. MARCO DE TRABAJO**

Los ciudadanos tienen el derecho de ser informados sobre todo aquello que haga referencia al medio ambiente como receptores, afectados o beneficiarios de las diferentes actuaciones que puedan incidir sobre el medio.

Los sistemas de comunicación permiten al ciudadano tener una visión amplia de los aspectos medioambientales locales y obtener información vinculada a este tema.

Actualmente, es necesario que las administraciones públicas mejoren e innoven en los procesos de comunicación e información ambiental hacia la ciudadanía, sólo así, se podrán ejecutar con éxito las políticas medioambientales.

Cabe remarcar que instrumentos tales como la educación ambiental y la sensibilización de la ciudadanía son imprescindibles para conseguir los objetivos del desarrollo sostenible.

Especialmente, desde los ámbitos locales se debe hacer hincapié en los procesos de comunicación, información y educación ambiental.

La elaboración, establecimiento y mantenimiento de estos procesos puede recaer en el personal municipal o puede ser contratado a una empresa externa.

Asimismo, los **objetivos** de estos procesos serán:

- Informar de la situación actual del medio ambiente municipal.
- Concienciar a los ciudadanos respecto a los problemas ambientales que afectan al municipio y su corresponsabilidad en la solución de estos problemas.
- Informar de la política medioambiental municipal y de las actuaciones medioambientales que la entidad municipal está desarrollando.
- Informar de las mejoras ambientales obtenidas en la Entidad Local.
- Contar con la participación activa del ciudadano en la toma de decisiones medioambientales a través de mecanismos de participación.
- Convocar a los ciudadanos a los procesos participativos.
- Información sobre los procesos de sostenibilidad en el municipio, auditoría ambiental, Agenda 21 u otros.

#### **Principales características que deben tener los sistemas de información ambiental**

- La información debe ser comprensible para los ciudadanos. Deben evitarse los tecnicismos.
- El contenido de la información debe ser totalmente objetivo.
- La información debe ser plural, sensibilizadora, estimulante e impulsora de la educación ambiental.
- Para sostener el interés de la ciudadanía, la información ambiental debe presentarse en un formato atractivo, identificable y entretenido.
- La difusión de temas medioambientales debe realizarse a través de diferentes medios para un mayor alcance a todos los colectivos sociales.
- Los sistemas de información pública deben considerarse como una herramienta de consulta tanto para la entidad municipal como para la ciudadanía en general.

Los sistemas de información ambiental están **dirigidos** básicamente a:

- Funcionarios de la Entidad Local y trabajadores de empresas subcontratadas (nivel interno)
- Toda la población del término municipal (nivel externo)
- Administraciones, entidades y empresas supramunicipales implicadas con el medio ambiente local.
- A cualquier persona interesada externa a la Entidad Local.

#### **El libre acceso a la información medioambiental**

Las Entidades Locales deben aceptar el libre acceso a la información medioambiental como un elemento más en el desarrollo de la política ambiental y como mecanismos que inciden positivamente en el desarrollo de las actuaciones locales.

En el artículo 4º de la **Declaración de Vizcaya** sobre el derecho al medio ambiente se especifica que los procedimientos de decisión de los poderes públicos y de los organismos internacionales en asuntos medioambientales deben regirse por el principio de transparencia en el cual se reconoce el derecho a la participación y el acceso a la información de todos los ciudadanos.

Asimismo, la Administración Local está sujeta a la Ley Estatal 38/1995 de libre acceso a la información en materia de medio ambiente.

Esta misma Ley contempla el derecho a la información ambiental de forma general. No obstante en el artículo 3º párrafo 1º se especifica que se podrá denegar información sobre medio ambiente cuando afecte a los siguientes expedientes:

- A. Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en el ejercicio de sus competencias no sujetas a Derecho administrativo.
- B. Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.
- C. Los relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial. Por lo que se refiere a los datos sobre emisiones o vertidos, volumen o composición de materias primas o combustibles utilizados y a la producción o gestión de residuos tóxicos y peligrosos, sólo podrá haber denegación de información medioambiental cuando la vinculación de tales datos con el secreto comercial o industrial esté regulada en una norma con rango de ley.
- D. Los que contengan información que afecte a la Defensa Nacional, a la Seguridad del Estado o a las relaciones internacionales.
- E. Los que hayan estado sujetos, o lo estén en la actualidad, a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador, incluidas las diligencias o actuaciones previas o de carácter preliminar.
- F. Los amparados en el secreto de la propiedad intelectual.
- G. Los que afecten a la confidencialidad de datos y de expedientes personales.
- H. Los datos proporcionados por un tercero sin que el mismo esté obligado jurídicamente a facilitarlos.
- I. Los que con su divulgación pudieran perjudicar a los elementos del medio ambiente a que se refieran los datos solicitados.

## **A2.2.2 MÉTODOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN AMBIENTAL**

### **1. MÉTODOS TRADICIONALES**

Los métodos tradicionales de comunicación e información ambiental dirigidos a la población tienen como objeto informar sobre la política, gestión y situación medioambiental del municipio.

Los procesos de comunicación vinculados a estos métodos son de carácter general. Los receptores de este tipo de información, la ciudadanía en general, acceden a ella a través de dos modalidades:

1. De forma **genérica** de carácter formativo.
2. De forma **activa y específica**.

#### **1. Información ambiental genérica de carácter formativo**

Se trata de la información que busca la incidencia en el ciudadano y por lo tanto se presenta de manera que capte su atención.

Se difunde de forma libre para informar y concienciar sobre temas medioambientales:

- **BOLETINES, INFORMES Y REVISTAS DIVULGATIVAS**

La información ambiental, a menudo, se caracteriza por su contenido negativo y alarmista, no obstante, en las publicaciones municipales se ha de evitar esta forma de proceder, estos medios suelen trabajar de una manera meramente informativa

- **CAMPAÑAS MUNICIPALES**

Presentan un contenido inteligible, directo y sencillo con el objetivo de concienciar a la población y estimular a la participación ciudadana.

- **MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES: TV, radio o prensa.**

Su utilización es muy positiva para la divulgación de información ambiental. Estos medios son los de mayor alcance y audiencia y suelen sintetizar la información ambiental en forma de resumen informativo. No obstante, con estos métodos es difícil conocer el porcentaje de población que ha asimilado la información difundida.

#### **2. Información ambiental activa y específica**

Se trata de la información referente a temas medioambientales que se encuentra disponible en la Entidad Local para los ciudadanos interesados en la problemática medioambiental local. Es información extensa y variada, en gran parte técnica y también documental.

La información a la ciudadanía en general debe ser íntegra, no obstante aquella información que contenga datos personales, que está sometida a secreto estadístico o de carácter técnico quedará evidentemente limitada a la información pública.

- **CENTROS DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN:** bibliotecas, archivos municipales, centros cívicos u otros.

Pueden reunir de una manera sistemática todas las publicaciones, documentos e informes sobre el estado ambiental del municipio y sobre nuevas iniciativas para la gestión ambiental municipal.

Estos centros están abiertos a toda la ciudadanía y pueden ofrecer a los usuarios especializados, a las instituciones y a las empresas información actualizada y de calidad.

- **SISTEMAS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO:** buzones de sugerencias, teléfonos de atención, encuestas y otras herramientas.

Son herramientas de comunicación con varias finalidades:

- Conocer la opinión y las preocupaciones medioambientales del ciudadano.
- Informar de forma directa y concreta.
- Conocer que porcentaje de población se interesa por la temática medioambiental.
- **FÓRUMS DE DEBATE Y OTROS ACTOS PARTICIPATIVOS**

Son un buen medio de difusión de la información ambiental. Se puede considerar que son medios de comunicación y participación dirigidos a un público concreto e interesado e informan de temas muy específicos de una manera extensa.

## **2. NUEVAS INICIATIVAS**

Las nuevas tecnologías de la información proporcionan las mejores herramientas para abrir un diálogo multilateral e interactivo entre la población y la Entidad Local, confiriendo a los procesos de comunicación una capacidad horizontal, hipermedial e hipertextual, aumentando la diversidad de fuentes y potenciando a los actores sociales en las dinámicas informativas. Estas herramientas involucran un mayor número de actores y de acontecimientos.

El principal objetivo es dirigirse hacia la creación de sistemas que conviertan a la información medioambiental en un valor de uso y no de consumo, presentándola de manera que pueda ser utilizada por los ciudadanos.

Dentro de las tecnologías de comunicación existen muchas herramientas, de todas ellas algunas destacan por ser fácilmente utilizables por las Entidades Locales en procesos de comunicación:

- Internet.
- Videoconferencia.
- Puntos de información interactivos.
- Televisión a la carta.

El uso de estos instrumentos de comunicación está todavía poco extendido en las Entidades Locales debido a que muchos municipios no pueden permitirse los costes de las nuevas tecnologías.

También cabe mencionar que estos sistemas de comunicación no son accesibles a todos los sectores de la población. Los usuarios de estos instrumentos son todavía minoritarios en el Estado Español y coinciden en unos perfiles muy definidos, que no son representativos de toda la ciudadanía.

### **A2.2.3 EDUCACIÓN AMBIENTAL**

#### **1. MARCO DE TRABAJO**

##### **1.1. DEFINICIÓN DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL**

*Se entiende por educación ambiental el proceso para el aprendizaje y la adquisición de conocimientos y de buenas prácticas medioambientales.*

La educación ambiental nace con la vocación de colaborar en la mejora ambiental desde una perspectiva muy amplia, que incluye la necesidad de aclarar el significado de conceptos básicos tales como “calidad de vida” y “felicidad humana”, como señala la “Carta de Belgrado” (Naciones Unidas, 1975).

Asimismo, la recomendación 96 de la Conferencia sobre Medio Humano de Estocolmo pidió un mayor desarrollo de la Educación Ambiental, considerándola como uno de los elementos

fundamentales para poder afrontar seriamente la crisis ambiental del mundo. Esta nueva Educación Ambiental debe basarse y vincularse ampliamente a los principios básicos definidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el “*Nuevo Orden Económico Internacional*”.

En el ámbito español, la disposición del Libro Blanco de la Educación Ambiental, quiere promover la acción pro-ambiental entre individuos y grupos sociales; una acción informada y decidida a favor del entorno y hacia una sociedad sostenible, realizada en los contextos vitales de las personas: hogar, trabajo, escuela, ocio y comunidad.

## **1.2.OBJETIVOS QUE PRETENDE CONSEGUIR LA EDUCACIÓN AMBIENTAL**

### *SEGÚN LA “CARTA DE BELGRADO”*

**TOMA DE CONCIENCIA:** Ayudar a las personas y a los grupos sociales a que adquieran mayor sensibilidad y conciencia del medio ambiente en general y de los problemas.

**CONOCIMIENTOS:** Ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir una comprensión básica del medio ambiente en su totalidad, de los problemas conexos y de la presencia y función de la humanidad en él, lo que entraña una responsabilidad única.

**ACTITUDES:** Ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir valores sociales y un profundo interés por el medio ambiente que los impulse a participar activamente en su protección y mejoramiento.

**APTITUDES:** Ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir las aptitudes necesarias para resolver los problemas ambientales.

**CAPACIDAD DE EVALUACIÓN:** Ayudar a las personas y a los grupos sociales a evaluar las medidas y los programas de educación ambiental en función de los factores ecológicos, políticos, sociales, estéticos y educativos.

**PARTICIPACIÓN:** Ayudar a las personas y a los grupos sociales a que desarrollen su sentido de responsabilidad y a que tomen conciencia de la urgente necesidad de prestar atención a los problemas del medio ambiente, para asegurar que se adopten medidas adecuadas al respecto.

### *SEGÚN EL LIBRO BLANCO DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA*

1. Contribuir a la construcción de un nuevo modelo de sociedad basado en los principios de la sostenibilidad. La educación ambiental debe ser un instrumento en favor de una forma de vida sostenible.
2. Apoyar el desarrollo de una ética ambiental que promueva la protección del medio desde una perspectiva de equidad y solidaridad.
3. Ampliar la comprensión de los procesos ambientales en conexión con los sociales, económicos y culturales.
4. Favorecer el conocimiento de la problemática ambiental que afecta tanto al propio entorno como al conjunto del planeta, así como de las relaciones entre ambos planos: local y global.
5. Capacitar a las personas en estrategias de obtención y análisis crítico de la información ambiental.
6. Favorecer la incorporación de nuevos valores pro-ambientales y fomentar una actitud crítica a la vez que constructiva.
7. Fomentar la motivación y los cauces para la participación activa de las personas y grupos en los asuntos colectivos, y potenciar el sentido de responsabilidad compartida hacia el entorno.

8. Capacitar en el análisis de los conflictos socioambientales, en el debate de alternativas y en la toma de decisiones, individuales y colectivas, orientadas a su resolución.
9. Favorecer la extensión de prácticas y modos de vida sostenibles en los distintos contextos vitales, basados en la utilización racional y solidaria de los recursos así como en el disfrute respetuoso del medio.

### 1.3. DIRECTRICES BÁSICAS DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL

#### SEGÚN LA CARTA DE BELGRADO

- La educación Ambiental debe considerar al ambiente en su totalidad: natural y creado por el hombre, ecológico, económico, tecnológico, social, legislativo, cultural y estético.
- La Educación Ambiental debe ser un proceso continuo, permanente, tanto dentro como fuera de la escuela.
- La Educación Ambiental debe adoptar un método interdisciplinario.
- La Educación Ambiental debe enfatizar la participación activa en la prevención y solución de los problemas ambientales.
- La Educación Ambiental debe examinar las principales cuestiones ambientales en una perspectiva mundial, considerando, al mismo tiempo, las diferencias regionales.
- La Educación Ambiental debe basarse en las condiciones ambientales actuales y futuras.
- La Educación Ambiental debe examinar todo el desarrollo y crecimiento desde el punto de vista ambiental.
- La Educación Ambiental debe promover el valor y la necesidad de la cooperación al nivel local, nacional e internacional, en la solución de los problemas ambientales.

### 1.4. DESTINATARIOS

#### 1.4.1. CIUDADANÍA

**Personas concienciadas.** Están dando una respuesta responsable mediante la adopción de pautas de vida más sostenibles. Es necesario multiplicar y generalizar esa concienciación y canalizarla a través de acciones coordinadas y efectivas.

**La tercera edad.** Las personas jubiladas y ancianas representan un sector social importante por su número, por su disponibilidad, por su saber acumulado y, también, por su sintonía con muchos de los planteamientos de ética y comportamiento pro-ambiental, muy cercanos a su cultura. Su colaboración en iniciativas de educación ambiental tiene un gran potencial.

**Los jóvenes.** Participan en actividades de tiempo libre de forma generalizada. Si bien en este campo hay una tradición más consolidada y una gran experiencia acumulada, es necesario insistir en las enormes posibilidades de realización de actividades educativas y de mejora ambiental, y no sólo en el medio natural donde habitualmente se han centrado las propuestas.

**La mujer.** Educadora y transmisora, en la familia y en la comunidad, de valores más favorables a las necesidades del desarrollo sostenible.

**Las familias.** El consumo de bienes y de servicios en el hogar tienen una incidencia directa en la situación ambiental local. La formación dirigida a las familias es fundamental para propiciar cambios en el sector productivo y en la gestión ambiental.

**La población de espacios con una figura de protección.** Grupo con características peculiares, puesto que su vida se desarrolla dentro de territorios en los que el cuidado del medio adquiere una especial relevancia. La experiencia reciente demuestra la necesidad de su implicación activa en la gestión y conservación de los espacios en los que viven.



**Las personas y grupos con especial influencia en la comunidad.** En razón de su papel social o de la profesión que desempeñan tienen también una especial responsabilidad. Por ello es importante recordar a educadores, políticos, funcionarios públicos, etc. que la coherencia entre los mensajes que promueven y sus pautas personales de comportamiento tienen trascendencia educativa.

#### 1.4.2. ASOCIACIONES

**“Organizaciones independientes sin ánimo de lucro”.** Asociaciones vecinales, culturales, educativas, profesionales, ecologistas, de cooperación al desarrollo, de solidaridad, juveniles, de ocio, deportivas, de consumidores, de tercera edad, de mujeres, etc. Estas ofrecen una plataforma con un gran potencial para promover la educación ambiental, desde los principios de la participación y la profundización democrática.

**Asociaciones conservacionistas y ecologistas.** Desempeñan un gran papel en la generación de conciencia y de corresponsabilidad de la población en la mejora ambiental, desde los pequeños colectivos que trabajan el entorno más inmediato a las grandes organizaciones de ámbito planetario.

**Solidaridad y cooperación al desarrollo.** La preocupación y la acción pro-ambiental han ido impregnando a muchos otros tipos de organizaciones, que han aportado sus respectivos enfoques de análisis y de trabajo.

**Asociaciones cuyo ámbito de trabajo específico es la educación ambiental.**

**Colegios profesionales.** Constituyen un medio apreciable para la información y formación de los profesionales en su respectiva especialidad, por lo que debe promoverse la educación ambiental a través de este tipo de organizaciones.

#### 1.4.3. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Es especialmente importante empezar por la propia Administración Local, que debe impregnar sus políticas y modelos de gestión de criterios pro-ambientales, y considerar a sus equipos técnicos y personal funcionario como primeros destinatarios de programas de formación ambiental continua. En este sentido, es fundamental la formación en procesos de diálogo, resolución de conflictos y búsqueda de consensos para vencer el recelo que existe en las administraciones a los procesos de participación.

### 1.5. RECURSOS

No solo debe garantizarse la disponibilidad de los medios materiales y de los equipos humanos, sino también su estabilidad en el tiempo, a través de programaciones a medio y largo plazo. En caso contrario, no será posible ofrecer ni la continuidad ni la calidad necesarias para conseguir resultados positivos.

Es necesario el incremento y mejora de los recursos existentes junto a un aumento sustancial del número, la diversidad y la capacitación de los educadores ambientales.

Es fundamental un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, a través de una adecuada planificación y coordinación.

Un estudio a fondo de las posibilidades de aprovechamiento de aquellos recursos disponibles que, aunque no estén específicamente destinados a la educación ambiental, puedan ser utilizados para este fin.

Algunas Entidades Locales han creado secciones o gabinetes de educación ambiental dentro del organigrama administrativo, sin embargo, la mayoría no dispone de recursos económicos ni humanos para el desarrollo de estas tareas, por lo que necesita del apoyo de las comunidades autónomas, diputaciones provinciales y otras entidades locales de ámbito supramunicipal: consejos insulares, consejos comarcales, mancomunidades, etc.

Un obstáculo importante a la eficacia y eficiencia de las iniciativas es la falta de coordinación entre las concejalías. Es necesaria mayor cooperación, una cooperación entre las diferentes administraciones, o entre departamentos municipales: de Medio ambiente, Salud, Juventud, Mujer, Cultura, etc., lograría un mejor aprovechamiento de las sinergias potenciales.

Está aumentando el número de diputaciones y comunidades autónomas que aportan financiación puntual. La inestabilidad de las contribuciones impide el desarrollo de programas a largo plazo y constituye un primer problema a la hora de promover una acción eficaz. En todo caso, la recepción de fondos externos no debe impedir que los ayuntamientos vayan creando sus propias partidas presupuestarias, en la medida de sus posibilidades, y se doten de personal profesionalmente cualificado y reconocido como tal dentro de las plantillas municipales.

## 2. INSTRUMENTOS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

El proceso de extensión de la educación ambiental compone una situación compleja que obliga a adoptar una exactitud flexible y abierta a la integración de múltiples metodologías e instrumentos de intervención.

Es indispensable el desarrollo de métodos basados en el aprendizaje social, la responsabilidad, la participación y la experimentación. De forma general, pueden indicarse cuatro tipologías de instrumentos de educación ambiental:

### 2.1 INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Una herramienta fundamental de educación ambiental es la elaboración de información actualizada, fiable, contrastada, accesible, comprensible y utilizable, que sea puesta a disposición de todos aquellos grupos y personas implicadas, o sencillamente interesadas, en un determinado asunto.

Merecen comentario aparte los métodos específicos desarrollados por la **interpretación ambiental**, una herramienta muy efectiva para la comunicación, *in situ*, de significados e interrelaciones a visitantes de espacios con un determinado valor ambiental o patrimonial. Esta estrategia permite captar públicos de los que, en general, no se espera un alto nivel de atención y que se encuentran en un contexto recreativo, es decir, que en circunstancias normales no aceptarían propuestas de información-educación.

Es primordial la colaboración estrecha entre educadores y gestores ambientales y profesionales de la comunicación, del diseño y del marketing en la creación de programas y campañas. De este modo, se conseguirá un mayor equilibrio entre las formas estéticas y los contenidos, combinando la creatividad en los medios expresivos con el rigor en los argumentos y la claridad de los fines propuestos.

### 2.2. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

El desarrollo de una acción educativa exitosa requiere tener en cuenta las concepciones, conocimientos, valores y comportamientos previos de las personas. El trabajo con actitudes y valores debe dirigirse a la clarificación e integración de los mismos, de tal modo que se alcance una comprensión adecuada de las consecuencias socioambientales de las posturas y opciones personales y de las pautas culturales en las que se vive. También es fundamental el análisis y la valoración de realidades y posibilidades alternativas.

Hay que profundizar en el desarrollo de métodos didácticos que fomenten las capacidades de pensamiento y análisis crítico, de observación y experimentación, de investigación, de discusión de alternativas y de participación democrática. Es necesario poner en práctica, tanto en el aula como en el resto de contextos sociales, estrategias de aprendizaje activo, basadas tanto en modelos (simulaciones, juegos de rol, etc.) y en el estudio de casos, como en la aplicación práctica del aprendizaje y en la investigación-acción.

## LA EDUCACIÓN FORMAL

Constituye un marco estructurado que ofrece oportunidades para un aprendizaje progresivo, que no es posible garantizar en otros contextos.

La formación ambiental de niños, niñas y jóvenes no sólo es crucial por lo que significará de mejora en el futuro, sino también por la importante influencia que ejercen sobre sus familiares y adultos próximos en el presente.

## EDUCACIÓN NO FORMAL

La integración de la educación ambiental en los sistemas de formación para el empleo y de formación continua (escuelas-taller, casas de oficios, cursos de reciclaje y especialización, etc.) es básica para alcanzar a un importantísimo grupo de población que, además, constituye el grueso de los trabajadores manuales o técnicos del país.

Mejorar la formación ambiental de los sectores profesionales directamente vinculados a la cuestión ambiental (gestión, planificación, legislación, educación...) es un objetivo crucial, que requiere una capacitación especializada y de alto nivel dado el papel social que estos grupos desempeñan.

La construcción de un sentido de responsabilidad colectiva hacia el entorno y de un comportamiento social orientado hacia el uso sostenible de los recursos se hará, en buena medida, con las aportaciones personales.

## CAPACITACIÓN

Debe ser entendida como una formación continua, adaptable a las exigencias que se deriven de los actuales problemas socioambientales y de los retos que habrá que afrontar en el futuro. Se trata de un "saber hacer" que requiere motivación, concienciación y la adquisición de conocimientos, habilidades y técnicas útiles para actuar. En esta tarea es necesario reconocer diferentes grados de complejidad:

- Capacitar para lo que ya es posible hacer: la reducción del consumo de agua, energía y recursos no renovables; la reducción, reutilización y reciclaje de residuos; la reorganización del transporte, etc.
- Capacitar para promover cambios y construir alternativas que todavía no están perfectamente definidas o que aún no se vislumbran siquiera; de ahí la importancia de la reflexión teórica y de la investigación asociada a la acción.
- Capacitar para elaborar planes y estrategias de puesta en marcha de las alternativas elegidas.
- Capacitar no sólo para la acción individual, sino también para la acción colectiva.

## 2.3. PARTICIPACIÓN

La participación pública es un instrumento esencial de la educación ambiental. Posibilita profundos cambios personales y sociales, pero es, además, un componente imprescindible para la construcción de un desarrollo sostenible. Proporciona un aprendizaje práctico en contacto directo con la realidad, al tiempo que favorece la clarificación y creación de valores, la discusión de alternativas, la adquisición de capacidades y competencias para actuar sobre los problemas y el entrenamiento de hábitos cívicos para la profundización democrática.

El interés de este instrumento viene reforzado por la necesidad de elevar las cotas de responsabilidad de las personas como miembros de una comunidad, no sólo local sino también universal.

La participación tiene, así, una vertiente instrumental que, hoy por hoy, es aún muy deficiente, convirtiendo en estériles muchos esfuerzos educativos, que han conseguido crear personas concienciadas, pero frustradas en su impulso de actuar.

## 2.4. INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN

### Investigación

Los principales ámbitos en los que se hace necesaria la investigación son:

- La identificación y caracterización de los problemas ambientales y sus causas.
- Las relaciones entre las personas y su entorno (aspectos psicológicos y sociológicos).
- Las estrategias posibles de intervención.

Es importante poner en marcha programas de investigación desde una óptica integradora y con enfoques prácticos. En este sentido, es especialmente aconsejable un planteamiento de investigación-acción, abierto a la participación y a la reflexión sobre su propia práctica, que permita generar nuevos conocimientos teóricos al tiempo que se aplica a la resolución de problemas concretos.

Toda investigación debe contemplar una fase de divulgación de los resultados obtenidos, tras realizar las adaptaciones necesarias para hacerlos accesibles a diferentes grupos destinatarios. Así, deben habilitarse los medios que faciliten la comunicación y el intercambio entre investigadores pero, sobre todo, entre investigadores, gestores y educadores ambientales.

### Evaluación

Es un elemento fundamental de la acción educativa y debe tenerse en cuenta desde su misma concepción. Consiste en una recogida sistemática de información, cualitativa y cuantitativa, en todas las fases de una intervención: el diseño, la organización, el desarrollo y la finalización. La evaluación alimenta el propio proceso, contribuyendo a redefinirlo sobre la marcha, y permite valorar sus resultados.

Existen diferentes tipos de evaluación: formativa/sumativa; interna/externa; participativa/técnica; de la eficacia/de la eficiencia. Al ser complementarias entre sí, es aconsejable utilizar varias fórmulas distintas.

Debe contemplarse la exigencia de una evaluación sistemática en todas las iniciativas emprendidas por las administraciones públicas y en las que, siendo de iniciativa privada, reciban financiación o respaldo público.

Se debe hacer llegar, a los diferentes actores implicados en programas y actividades, los correspondientes informes de evaluación, como una forma de contribuir a la reflexión sobre lo realizado y a la mejora de futuras acciones.

## 3. ACCIONES E INICIATIVAS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

### 3.1. SITUACIÓN ACTUAL

El enfoque de muchos programas de educación ambiental promovidos desde las corporaciones locales, todavía presenta deficiencias importantes en cuanto a sus fines y sus planteamientos de contenido o metodológicos. Algunos de los errores más comunes en educación ambiental:

- Por lo general, están desconectados de la gestión y siguen teniendo como destinatarios principales a los escolares.
- A veces, se consideran de educación ambiental actividades que utilizan el medio tan sólo como soporte o como recurso para otros fines, por ejemplo publicitarios.

- Otras, se trabaja el conocimiento de la ciudad, pero se analiza insuficientemente el papel de sus habitantes y las consecuencias de sus actuaciones.
- Se dan a conocer las líneas de trabajo de organismos y entidades o se pide la participación en proyectos decididos sin la suficiente información a la ciudadanía.

En resumen, muchas de las iniciativas que se ponen en marcha desde las Entidades Locales no tienen en cuenta los principios de la educación ambiental.

Con todo, en el ámbito local o comarcal se han promovido múltiples iniciativas de interés. Desde modalidades muy distintas de Escuelas-taller, programas Leader, Proder y Urban, medidas agro-ambientales, etc., que han contado con el apoyo financiero de las comunidades autónomas, del Estado español y de la Unión Europea, hasta numerosas experiencias de mejora del entorno o de restauración de áreas degradadas, que se han mostrado como ejemplos de buenas prácticas que vinculan la educación ambiental y la gestión ambiental.

### **3.2.ALGUNAS ACCIONES E INICIATIVAS RECOMENDADAS**

#### **(Libro Blanco de la Educación Ambiental)**

##### **Promover la educación ambiental en los planes y servicios de las instituciones locales**

- Garantizar el diseño, puesta en marcha y continuidad de programas de educación ambiental dirigidos a todos los sectores de la población, vinculados a la gestión y adaptados a la realidad local.
- Consolidar recursos económicos y humanos para el desarrollo de planes y programas propios de educación ambiental, dedicando partidas específicas de los presupuestos municipales, estabilizando personal en plantilla cualificado profesionalmente, acometiendo la necesaria reorganización administrativa, así como recabando el patrocinio de entidades privadas.
- Realizar un inventario de los equipamientos y recursos locales disponibles para la educación ambiental. Se concederá especial importancia a aquellos recursos directamente relacionados con la gestión ambiental: depuradoras, plantas de reciclaje, vertederos, incineradoras, instalaciones generadoras de energía, centros de tráfico rodado, etc. Se evaluarán, asimismo, las posibilidades de aprovechamiento polivalente de recursos como: parques, polideportivos, museos, casas de cultura y centros cívicos, montes públicos, etc.
- Incluir la educación ambiental en los programas y actividades de educación de personas adultas, animación sociocultural, ocio, formación del voluntariado, etc. promovidas por las instituciones locales y autonómicas.
- Fomentar el trabajo interdepartamental e interdisciplinar, de modo que los educadores ambientales formen parte de los equipos de gestión para avanzar en el tratamiento global de los problemas. Elaborar planes municipales globales que incluyan las aportaciones de las distintas concejalías.
- Implicar a la población en las iniciativas pro-ambientales de ámbito local, promoviendo una nueva cultura de la participación, entendida como proceso de avance en la búsqueda de consensos en la toma de decisiones, y contando con las asociaciones y colectivos de la zona para la planificación, gestión y evaluación de actividades de educación ambiental.

**Apoyar otras iniciativas locales de educación ambiental**

- Facilitar las iniciativas de los diferentes agentes sociales, asociaciones y colectivos de la comunidad en materia de educación ambiental.
- Prestar el apoyo necesario a los programas y actividades de educación ambiental en las escuelas, en colaboración con el profesorado y las asociaciones locales e intentando coordinar la oferta de actividades educativas con los Centros de Profesores y Recursos.
- Facilitar el intercambio de experiencias, metodologías y materiales entre las organizaciones comunitarias y las asociaciones de educación ambiental para promover el trabajo conjunto.

**Fomentar la cooperación supramunicipal para la puesta en marcha de programas de educación ambiental e iniciativas pro-ambientales**

- Promover el intercambio de información, experiencias y asistencia técnica entre las comunidades locales en materia de educación ambiental y desarrollo sostenible.
- Incorporar la educación ambiental y la participación pública, como herramientas de gestión ambiental, desde las primeras fases de elaboración de los planes y programas de los consejos comarcales, cabildos insulares y mancomunidades: programas Leader, planes de abastecimiento y saneamiento de aguas, planes para el tratamiento selectivo de residuos sólidos urbanos, etc.

Ver **ANEXOS TÉCNICOS. PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. 16. Iniciativas y actuaciones de Educación Ambiental.**