

CAPÍTULO III. ENFOQUE ESTRATÉGICO DEL PMA

*Plan de Medio Ambiente
de Andalucía
2004-2010*

CAPITULO III: ENFOQUE ESTRATÉGICO DEL PLAN DE MEDIO AMBIENTE DE ANDALUCÍA

3.1. Objetivos y enfoque estratégico

El Plan de Medio Ambiente de Andalucía para el periodo 2004-2010 se aborda desde la perspectiva de las nuevas orientaciones de la política ambiental en el contexto mundial, europeo y español, así como, desde las distintas políticas que en el ámbito autonómico norman y orientan el desarrollo de Andalucía y que se plasman en el conjunto de Planes y Programas de carácter global y sectorial de ámbito regional.

La globalidad de los problemas ambientales ha conducido a la certidumbre de que estos sólo pueden resolverse incorporando criterios ambientales en la lógica económica y sectorial. Son cada vez más las iniciativas y estrategias planteadas en los ámbitos global y europeo, con el fin de reforzar el papel de la política ambiental como suministradora de criterios y orientaciones de carácter horizontal para el resto de sectores de actividad, tanto públicos como privados, introduciendo enfoques ambientales.

El Plan de Medio Ambiente 2004-2010, mediante el cual se estructura la política ambiental en la Comunidad Autónoma Andaluza, debe servir al propósito fundamental de avanzar en la consecución de un desarrollo sostenible para Andalucía donde se conjuguen los factores social económico y medioambiental, promoviendo un desarrollo que garantice la conservación y protección de los recursos naturales y el medio ambiente, mejorando la calidad de vida de las generaciones presentes sin hipotecar la de las generaciones futuras.

La búsqueda del desarrollo sostenible es un objetivo global asumido en todas las instancias de decisión y en el cual se encuentran inmersos tanto los gobiernos como el conjunto de la sociedad en sus diferentes estamentos; en el ámbito de nuestra comunidad autónoma es un objetivo planteado y asumido por el conjunto de la sociedad y los diferentes ámbitos competenciales en sus funciones planificadoras.

Sin embargo, teniendo en cuenta el reconocimiento incuestionable del papel que tiene la política ambiental para introducir cambios sustanciales en los patrones de desarrollo socioeconómico, el Plan de Medio Ambiente, desde una perspectiva de medio y largo plazo, apuesta por la consecución de dos metas fundamentales:

- **Contribuir significativamente a la sostenibilidad del desarrollo de Andalucía mediante la integración de las consideraciones ambientales en el conjunto de las políticas de carácter social económico y sectorial de la Administración andaluza.**
- **Mejorar significativamente el estado del medio ambiente y la protección y conservación de los recursos naturales, mediante unas relaciones más racionales y eficientes de los sistemas humanos con su entorno.**

Para la consecución de estas metas en el medio plazo, el Plan de Medio Ambiente basa la política ambiental en el ámbito autonómico en los mismos **principios generales** de derecho ambiental reconocidos a escala nacional e internacional:

- Principio de quien contamina paga (o principio de responsabilidad medioambiental).
- Principio de cautela y de acción preventiva.
- Principio de corrección de la contaminación en su fuente.

• Objetivos generales

De acuerdo a la situación actual del medio ambiente en nuestra Comunidad Autónoma, a los avances logrados hasta ahora y a los problemas y déficit que aún subsisten, asumiendo las metas fijadas y los principios y planteamientos estratégicos enunciados hasta ahora, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010 establece los siguientes objetivos generales:

- Lograr una mejora sustancial en la administración y gestión del medio ambiente en Andalucía, basada en los principios de transparencia, asentada sobre el uso sistemático de las nuevas tecnologías y orientada hacia principios de modernidad, apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.
- Ampliar y consolidar la participación y compromiso de Andalucía en los procesos e iniciativas de cooperación para la resolución de los problemas ambientales en la escala regional y global.
- Reforzar el carácter horizontal de la política ambiental en la Comunidad Autónoma creando los mecanismos que aseguren la introducción de los criterios ambientales en todas las expresiones de la política social y económica de ámbito regional.
- Contribuir a la consolidación de un modelo de ciudades sostenibles en Andalucía mediante la integración y coordinación de la política ambiental en la gestión y planificación urbana integrada, basada en el fomento de la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas.
- Hacer compatible la conservación y el uso sostenible del medio natural desde la perspectiva de sus aprovechamientos múltiples cuya puesta en valor y utilización racional contribuyan a la mejora de las condiciones socioeconómicas, estabilidad y progreso de la población rural.
- Promover y consolidar la gestión integrada y participativa de los usos y actividades desarrolladas en las zonas costeras, desde la perspectiva de la sostenibilidad.
- Lograr una sociedad más participativa y comprometida tanto en la conservación de los recursos naturales y mejora del medio ambiente en Andalucía, como en la búsqueda de propuestas y alternativas de sostenibilidad en cada uno de los ámbitos del desarrollo social, económico y medioambiental.

Para lograr las metas planteadas, así como para responder a los retos y compromisos impuestos tanto por la propia situación actual del medio ambiente en Andalucía como por los compromisos en la búsqueda del desarrollo sostenible y la resolución de problemas globales, el Plan de medio ambiente establece los siguientes planteamientos estratégicos:

Planteamientos Estratégicos del PMA 2004-2010

- A. Integración.
- B. Desvinculación positiva.
- C. Gestión integrada de los recursos naturales.
- D. Cooperación y coordinación.
- E. Modernización e innovación.
- F. Información y participación.
- G. Servicio al ciudadano.
- H. Mejora y cumplimiento de legislación.

A) Integración

El nuevo enfoque de política ambiental proclamado desde la cumbre de Río y recogido en el Quinto Programa Marco de Actuación Comunitaria en materia de Medio Ambiente consagra el principio de integración ambiental en el centro de la estrategia para la consecución de un desarrollo sostenible. La estrecha correlación entre la forma de desarrollo de las actividades socio-productivas y la apropiación de los recursos por parte de las mismas, exige que la reconducción del desarrollo hacia la sostenibilidad, tenga como base fundamental la integración de la dimensión ambiental en todas las políticas y procesos de decisión que norman y orientan el desarrollo de dichas actividades.

El Tratado de Maastricht (1993) recoge esta prioridad en su artículo 6 donde establece la necesidad de integrar las exigencias en materia de medio ambiente en las demás políticas Comunitarias. A partir de entonces, en sucesivas cumbres celebradas desde 1997 (Cardiff, Colonia, Lisboa y Gotemburgo, entre las más importantes) se consolida la estrategia de "partenariado para la integración" que asienta sus bases definitivas en la Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible que adopta un enfoque de ruptura con los modelos de decisión tradicionales de naturaleza sectorial, razón por la cual se debe actuar a nivel de otras políticas, para frenar, tanto la degradación del medio ambiente como el agotamiento de los recursos naturales y promover el desarrollo económico sostenible.

El PMA asume ese principio como uno de sus planteamientos estratégicos esenciales, y establece como objetivo general el refuerzo de la integración ambiental en todo el conjunto de las políticas de carácter social económico y sectorial en nuestra comunidad autónoma.

B) Desvinculación positiva

Estrechamente vinculado al anterior se sitúa el principio de "desvinculación positiva", a través del cual se pretende la integración del medio ambiente en la economía productiva para superar la dialéctica que tradicionalmente ha enfrentado al medio ambiente con el crecimiento económico.

Desde el punto de vista macroeconómico, la "desmaterialización del desarrollo económico" supone la desvinculación positiva entre crecimiento (medido como incremento del PIB) y el impacto ambiental que este crecimiento genera. Desde el punto de vista microeconómico, se aspira a convertir el medio ambiente en aliado del desarrollo y de las empresas, y no en un obstáculo del progreso económico, estimulándolas a adoptar medidas de carácter voluntario para aumentar el rendimiento ecológico produciendo un volumen igual o superior de productos utilizando menos recursos y generando menos residuos.

El reto se sitúa pues en incentivar un uso más sostenible del medio ambiente, tanto en su función de suministrador de recursos (renovables y no renovables) como de asimilador de residuos y proveedor de servicios. En consonancia con el Plan Económico de Andalucía Siglo XXI, este planteamiento ahonda en la idea de que la variable ambiental mejora la competitividad de las empresas. La integración ambiental en el sistema económico interpreta que reducir el impacto ambiental y conservar los recursos no implica, necesariamente, una disminución de la actividad empresarial y, por consiguiente, la generación de riqueza y empleo.

Desde el punto de vista de la desvinculación entre crecimiento económico y presión ambiental, tanto la estrategia de integración como de desarrollo sostenible tratan de responder a la pregunta de cómo poder producir bienes y servicios, generar actividad y crear empleo en una economía manteniendo unos niveles de protección y calidad del medio ambiente aceptables.

C) Gestión integrada de los recursos naturales

Los sistemas naturales presentan numerosas relaciones entre sí y con otros subsistemas de gran importancia. Conocer y gestionar adecuadamente estas relaciones es un elemento clave para lograr la "integridad" y garantizar la "funcionalidad" de los ecosistemas a largo plazo.

Las exigencias impuestas por este principio de sostenibilidad son múltiples, trasladándose en el ámbito de la administración pública a cambios importantes en los mecanismos de gestión y planificación. El compartimiento estanco que ha caracterizado el modelo competencial, y que aún perdura en numerosos ámbitos, impide la adopción de políticas con una visión global de los retos y problemas. El hecho de que las competencias y por tanto la gestión de un recurso esté "repartida" en ámbitos distintos, herméticos y exclusivos de una Administración determinada dificulta en gran medida su eficacia y eficiencia. Superar esta circunstancia exige el establecimiento de modelos de gestión compartida donde se unifiquen objetivos, medios y programas de actuación.

La gestión integrada y sostenible de los recursos naturales cobra especial significación en Andalucía donde uno de sus principales activos para su desarrollo es el rico patrimonio natural que posee, pero cuya puesta en valor y aprovechamiento ordenado requiere de un alto grado de coordinación y unificación de criterios bajo una perspectiva de sostenibilidad en todas aquellas iniciativas y actuaciones encaminadas a su ordenación económica, territorial y medioambiental.

El Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010 asume el compromiso de preservar este valioso patrimonio frente a las presiones negativas a las que está sometido, aplicando el "principio de cautela" ante iniciativas en las que no se disponga de suficiente información.

D) Cooperación y coordinación

El empeño de los gobiernos y la sociedad organizada para dar respuesta a los problemas que amenazan la sostenibilidad del desarrollo, ha dado lugar a una gran diversidad de iniciativas y programas en todas las instancias y ámbitos de decisión, cuyos objetivos primordiales se fundamentan en lograr cambios profundos en los patrones sociales y económicos de crecimiento hacia pautas más racionales y sistemas más justos y equitativos desde el punto de vista, social, económico y medioambiental, todo lo cual exige la movilización de múltiples recursos y un esfuerzo coordinado de la sociedad a escala global, regional y local.

El Plan de Medio Ambiente como instrumento fundamental de la política ambiental andaluza se propone encauzar y coordinar todos los esfuerzos e iniciativas en el ámbito local y regional tendientes a lograr el desarrollo sostenible, así como ampliar y fortalecer el compromiso y participación de Andalucía en la búsqueda de estrategias y alternativas para la resolución de los grandes problemas y retos de sostenibilidad a escala global.

Las condiciones biogeográficas de la Comunidad Autónoma Andaluza le hacen partir de una situación privilegiada que permite fomentar los equilibrios entre regiones, aportando sostenibilidad global a nuestro planeta mediante actuaciones locales que contribuyen a la resolución de problemas ambientales globales como el cambio climático, la capa de ozono o la pérdida de biodiversidad, por citar algunos. La sostenibilidad local y regional ha de valorarse pues en el contexto global en el que necesariamente se inserta.

E) Modernización e Innovación

El Medio Ambiente es un potente elemento impulsor de la sociedad del conocimiento, puesto que atrae y es punto de encuentro de sociedad civil, agentes socioeconómicos, empresas y administraciones, y porque crea canales específicos por donde fluyen iniciativas, conocimientos e información. Los nuevos conocimientos y sus aplicaciones deben llevar a la obtención de bienes, procesos y servicios de alta calidad que sirvan de apoyo a la transición hacia el desarrollo sostenible, concepto integrado en el nuevo modelo competitivo fijado por la Unión Europea, sobre todo desde el Consejo de Lisboa de marzo de 2000.

Por otra parte, el PMA debe asegurar que la revolución que supone la Segunda Modernización no olvida, entre los ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico, el potencial de la industria y los servicios ambientales. Esto es necesario para asentar un sector tecnológico ambiental que contribuya decididamente a la generación de empleo con criterios de eficiencia ecológica y económica.

Por esto, es importante que un Plan de Medio Ambiente contemple la modernización y la innovación como planteamiento estratégico, para asegurar que en el desarrollo de las medidas que ejecuta se tengan en cuenta la importancia que recíprocamente vinculan el medio ambiente, por un lado, y la modernización y la innovación, por otro; relación que va estrechamente ligada a los objetivos de la Segunda Modernización de Andalucía.

F) Información y participación.

La "corresponsabilidad social" implica considerar a los agentes económicos y sociales, así como a la sociedad civil en general, como colaboradores y aliados imprescindibles en cualquier estrategia de desarrollo sostenible. Las actuaciones tradicionales basadas en la regulación y control deben transformarse paulatinamente hacia enfoques basados en la colaboración con "responsabilidades compartidas" sobre la base de la extensión de los principios de información y participación hasta todos los estamentos posibles, configurando una sociedad más sensibilizada y comprometida con el medio ambiente en Andalucía.

El Plan de Medio Ambiente aspira a promover una actitud más activa de la sociedad andaluza en su relación con el medio ambiente para preservarlo y mejorar su calidad de vida. A este propósito tiene entre sus objetivos el de movilizar a los interlocutores sociales para que desempeñen un papel clave en las nuevas modalidades de cooperación que están surgiendo entre los ciudadanos y entre las ciudades, y contribuir a la elaboración de políticas a distintos niveles (internacional, europeo, nacional, y local).

Una participación responsable y comprometida requiere, por supuesto, el conocimiento de la realidad ambiental de los factores que inciden negativamente en su conservación, así como de las experiencias llevadas a cabo para hacer frente a los problemas y sobre la adopción de modos más racionales y respetuosos con el medio ambiente. Para ello, el Plan se propone ampliar y fortalecer el acceso a la información por parte de todos los sectores de la sociedad en su conjunto y de las diferentes instancias competenciales de la Administración, así como el intercambio de información relativa a las políticas, acciones e investigaciones actuales y previstas sobre enfoques innovadores en relación con la calidad del medio ambiente y en general todas las relacionadas con el desarrollo sostenible.

G) Servicio al ciudadano.

El Plan de Medio Ambiente asume como uno de sus planteamientos estratégicos para el logro de sus objetivos el de contribuir a una administración y gestión del medio ambiente, tecnológicamente avanzada e innovadora en cuanto a sus sistemas de gestión, y a sus instrumentos de respuesta ante las demandas ciudadanas.

Se trata de una apuesta decidida por parte de la Administración andaluza, que expresa su voluntad de incorporar a la planificación ambiental un elemento sumamente relevante en el planteamiento político actual. Así, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, la sociedad andaluza ha evolucionado positivamente en materia de medio ambiente mejorando su nivel de formación e información así como su percepción y sensibilización ante los aspectos ambientales. La sociedad cuenta con capacidad suficiente para ejercer sus responsabilidades a la vez que solicitar y exigir sus derechos con madurez y coherencia. La Administración ha de crear los instrumentos adecuados para asegurar que el ciudadano encuentra respuesta cuando lo solicita.

El nuevo PMA recoge este enfoque considerando a los agentes económicos y sociales así como a la sociedad civil en general, como colaboradores y aliados en las estrategias marcadas en medio ambiente y desarrollo sostenible, pero también como los principales beneficiarios y receptores de la política de medio ambiente en Andalucía.

El Plan apuesta por desarrollar un sistema de valores que deben inspirar la aplicación de nuevos principios en sus relaciones con los ciudadanos de transparencia, instantaneidad, nuevas formas de control y de visualización en los procesos, aparte de los principios propios del servicio público de la Administración como son la competitividad, calidad, eficiencia y eficacia.

H) Mejora y cumplimiento de la legislación ambiental.

La legislación continúa siendo fundamental para hacer frente a los problemas del medio ambiente y, por ello, en una planificación ambiental es prioritaria la plena y correcta aplicación de la legislación en vigor, sin perjuicio de que deban también estudiarse otras posibilidades de lograr los objetivos ambientales.

Actualmente existe una notable profusión de normativa y reglamentación medioambiental. Si bien, el cumplimiento de la misma no siempre se lleva a buen término por la dificultad que implica su aplicación, así como por la deficiente dotación de medios humanos y materiales para llevarlas a cabo.

Tan necesario es el desarrollo de nueva legislación ambiental la cual debe dar respuesta a los nuevos problemas ambientales que van surgiendo en nuestra sociedad -el incremento del ruido ambiental en las ciudades, o los organismos modificados genéticamente- como importante es, también, la modificación de la legislación ya existente, cuando sea necesario para adaptarse a las nuevas realidades. Es notable el progreso en los últimos años en nuestra Comunidad en materia de protección del medio natural.

Por otra parte, es imprescindible el fomento de una aplicación y un cumplimiento más efectivos de la legislación en materia de medio ambiente, a través de instrumentos como puedan ser: más medidas para mejorar el respeto de la normativa y hacer frente a las violaciones de la legislación ambiental; el fomento de mejores normas de autorización, inspección, control y aplicación; una revisión más sistemática de la aplicación de la legislación medioambiental; y, por último, la mejora del intercambio de información, dentro y fuera de nuestra Comunidad, acerca de mejores prácticas en materia de aplicación de la normativa.

Este planteamiento estratégico se incluye dentro del Plan de Medio Ambiente con el objeto de dinamizar el proceso de adaptación de la legislación ambiental existente, así como de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en materia de medio ambiente.

3.2. El Plan de Medio Ambiente en el contexto de la planificación regional.

El carácter horizontal de la política ambiental, cuya máxima expresión en Andalucía es el Plan de Medio Ambiente, exige un alto nivel de interrelación y coordinación entre éste y las demás figuras de planificación en las que se enmarcan la política global y sectorial de nuestra Comunidad Autónoma.

A tal efecto, es indispensable encontrar y promover las sinergias y convergencias con el Plan Económico de Andalucía Siglo XXI y con la Estrategia Andaluza para el Desarrollo Sostenible, documentos que fijan las directrices para reconducir el desarrollo socioeconómico de Andalucía dentro de la senda de la sostenibilidad. Por su parte, en los aspectos de política territorial son referentes principales, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Como Planes Sectoriales en ámbitos de competencia en los que debe existir especial sinergia con los planteamientos del Plan de Medio Ambiente, se sitúan el Plan Energético de Andalucía, el Plan de Infraestructuras de Andalucía, el Plan de Turismo, el Plan de Agricultura Ecológica, el Plan de Salud de Andalucía y el Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico (PLADIT). A destacar el Programa Ciudad 21, Plan mediante el cual la Administración Autonómica apoya la elaboración e implementación de la agenda 21 en todos y cada uno de los municipios andaluces con el objetivo fundamental de lograr y consolidar un sistema de pueblos y ciudades sostenibles.

- **La planificación ambiental.**

La Política Ambiental en la Comunidad Autónoma Andaluza se define a través del **Plan de Medio Ambiente de Andalucía**, el cual establece los objetivos, las orientaciones y las actuaciones prioritarias en materia ambiental.

El Plan de Medio Ambiente se estructura en las diferentes áreas estratégicas que conforman la política ambiental de Andalucía, áreas que se desarrollan a través de programas y medidas.

Como instrumento que encauza el conjunto de la política ambiental, el Plan enmarca a su vez los diferentes instrumentos de planificación mediante los cuales, con carácter orientativo y/o normativo, operativo y/o estratégico, se estructuran las distintas actuaciones en materia ambiental.

En este sentido es necesario garantizar la coordinación y sinergia entre el Plan de Medio Ambiente y los citados instrumentos de planificación, por lo que en la implementación del Plan se establecerán los mecanismos necesarios que así lo aseguren.

Los diferentes instrumentos de planificación ambiental pueden clasificarse en cuatro grandes grupos:

- a) Estrategias Sectoriales.
- b) Planes Sectoriales de ámbito regional.
- c) Planes Generales y Sectoriales de ámbito local.
- d) Proyectos y Planes Técnicos.

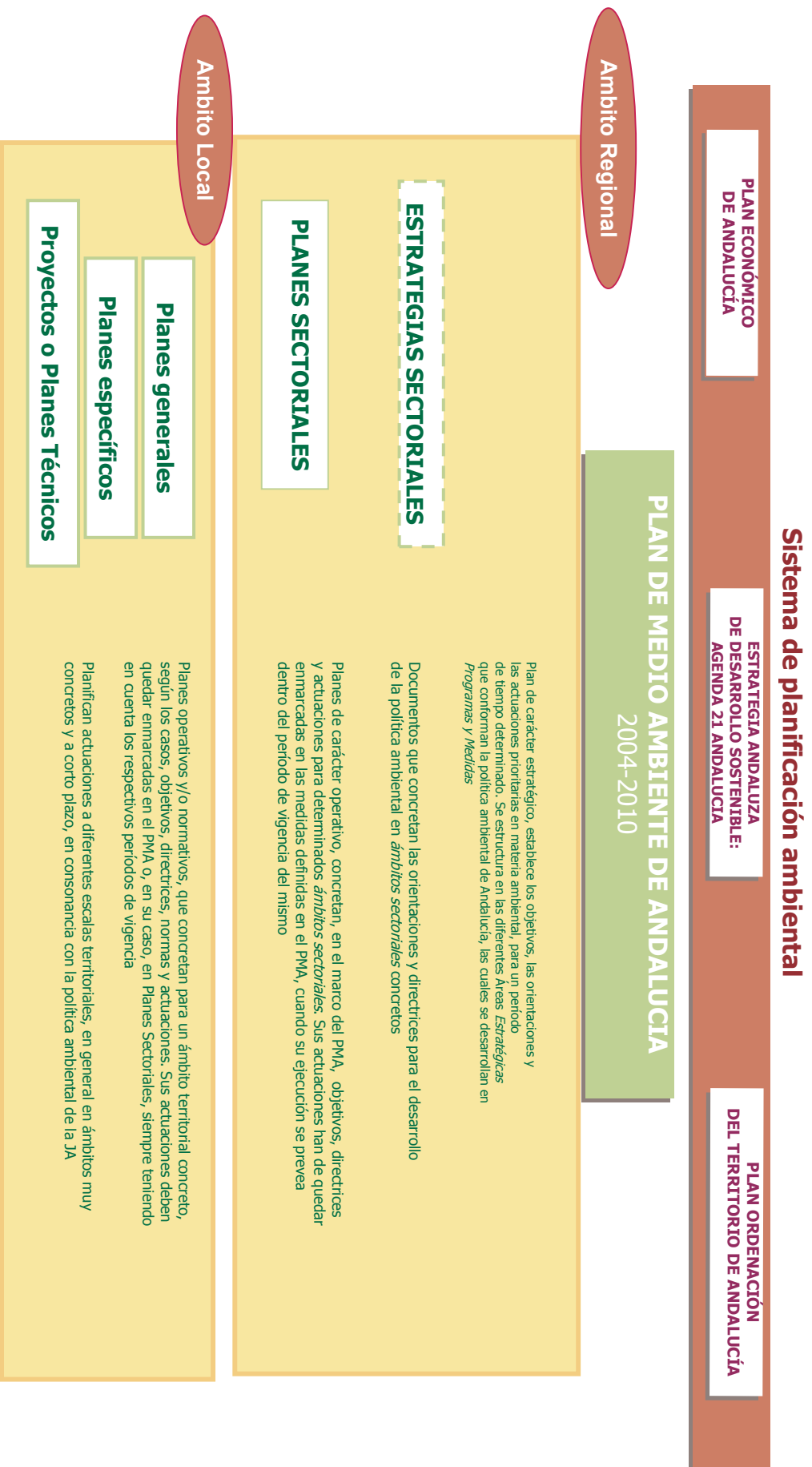


Figura 57. Sistema de planificación ambiental.

Dada la importancia estratégica que tienen determinados ámbitos sectoriales dentro de la política ambiental, se llevan a cabo, a *escala regional*, Estrategias y Planes Sectoriales específicos para dichos ámbitos.

Las Estrategias Sectoriales establecen orientaciones y directrices, mientras que los Planes Sectoriales establecen objetivos, directrices, normas (en su caso) y actuaciones concretas, todo ello en el marco del Plan de Medio Ambiente de Andalucía.

En la *escala local* los **Planes generales y sectoriales**, concretan para un territorio específico objetivos, directrices, normas (en su caso) y actuaciones, bien abarcando diferentes ámbitos sectoriales, bien para un ámbito sectorial específico.

Destacan como planes de carácter general en la escala local por la primacía que les confiere la normativa vigente, los Planes de Ordenación Recursos Naturales, planes normativos y vinculantes que ordenan y asignan los usos al territorio.

Todas las actuaciones contempladas en los diferentes planes, tanto a escala regional como a escala local, han de quedar enmarcadas en las medidas del Plan de Medio Ambiente, cuando su ejecución se prevea dentro del período de vigencia del mismo. Al mismo tiempo, las actuaciones incluidas en los planes sectoriales de ámbito local deberán tener referencia, en su caso, en el plan sectorial de ámbito regional correspondiente.

Por último, los Proyectos o planes técnicos, de carácter puramente operativo, planifican actuaciones en territorios muy concretos, fincas, montes o zonas con una problemática ambiental concreta, en general, a corto plazo. Son, en algunos casos, el reflejo en última instancia de la política ambiental en el territorio.

La siguiente figura muestra la situación actual de la planificación ambiental.

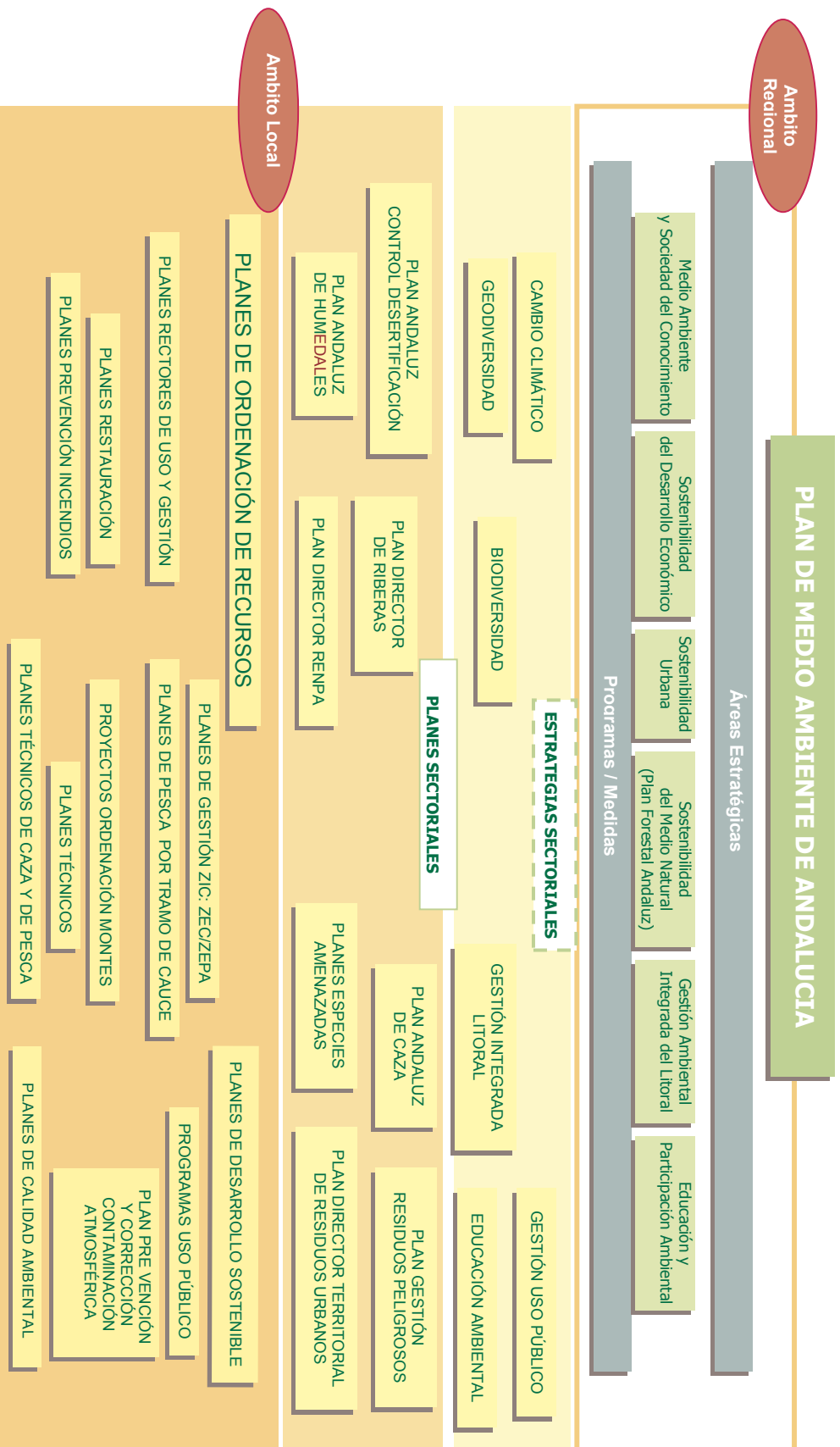


Figura 58. Situación actual de la planificación ambiental en Andalucía.

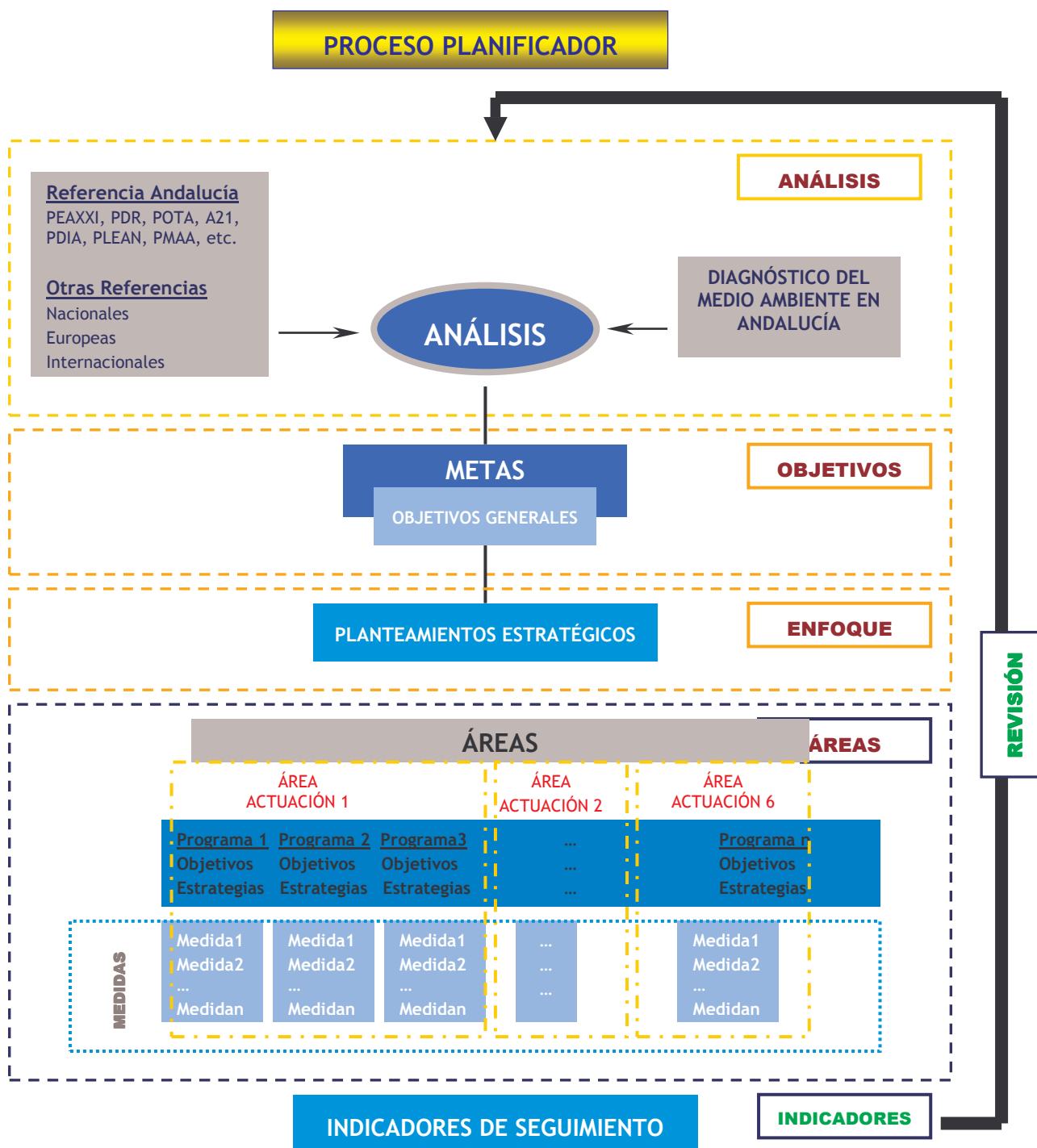


Figura 59. Proceso planificador del PMA 2004-2010.

3.3. Estructura de programas del PMA 2004-2010

<i>ESTRUCTURA DEL PMA 2004-2010</i>	
ÁREA 1 MEDIO AMBIENTE Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	Programa 1. Cooperación andaluza a la resolución de problemas globales. Programa 2. Modernización al servicio de los ciudadanos Programa 3. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación.
ÁREA 2 SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO SOCIO- ECONÓMICO	Programa 4. Producción y consumo sostenible. Programa 5. Integración sectorial. Programa 6. Fomento de los bienes, servicios y tecnologías ambientales.
ÁREA 3 GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	Programa 7. Gestión integral de las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Programa 8. Gestión de la calidad de los servicios del agua en las áreas metropolitanas.
ÁREA 4 SOSTENIBILIDAD URBANA	Programa 9. Ciudad 21. Programa 10. Gestión y equipamientos sostenibles en el ámbito urbano. Programa 11. Movilidad urbana sostenible.
ÁREA 5 SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO NATURAL	Programa 12. Espacios Naturales Protegidos y uso público Programa 13. Gestión de la diversidad biológica y la geodiversidad. Programa 14. Programas forestales.
ÁREA 6 GESTIÓN AMBIENTAL INTEGRADA LITORAL	Programa 15. Gestión ambiental del litoral. Programa 16. Mejora de la calidad ambiental del litoral.
ÁREA 7 EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL	Programa 17. Educación ambiental para el desarrollo sostenible. Programa 18. Participación ambiental.

