

La Agenda Local 21 como instrumento de sostenibilidad: la experiencia española (*)

CARMEN ECHEBARRÍA MIGUEL (**)

ITZÍAR AGUADO MORALEJO (**)

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la búsqueda de un Desarrollo Sostenible está siendo el eje de numerosas Políticas y Acuerdos Internacionales. Así, la propia Unión Europea, en el año 2001, lanzó su Estrategia *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*; y en España, fruto de los procesos de adopción de las políticas europeas, también se aprobó, en el pasado año 2002, la *Estrategia de Desarrollo Sostenible Española*. Dentro de este marco del Desarrollo Sostenible, en la esfera local, se encuentran los procesos de Agenda Local 21 (en adelante, AL21), que se presentan como uno de los más novedosos instrumentos de gestión ambiental, social y económica, desde que se aprobara en la Cumbre de Río de Janeiro (1992), como un capítulo del Programa de Agenda 21. En el territorio español estos procesos han aumentado considerablemente, y prueba de ello es que numerosos Ayuntamientos han firmado la Carta de Aalborg, sumándose de este modo a la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles y comprometiéndose a instaurar la AL21 en su municipio. En consecuencia, en este artículo tratamos, en primer lugar, de plasmar la situación actual de los procesos de AL21 puestos en marcha

(*) Este trabajo de investigación ha sido realizado gracias al apoyo de la EVETU (Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos) y de la Universidad del País Vasco (Subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321-13856/2001.

(**) Profesora titular de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad del País Vasco.

en las Comunidades Autónomas españolas, de acuerdo con una metodología común, y, en segundo lugar, tratamos de ofrecer un balance de los resultados de la investigación mediante la realización de un análisis en términos comparativos, y aportar los principales rasgos que caracterizan los procesos de AL21 desarrollados en España. La metodología que se ha seguido se ha centrado básicamente en: 1) la revisión de la literatura científica y los documentos político-institucionales sobre el Desarrollo Sostenible, donde se inserta la AL21; y 2) la realización de un trabajo de campo basado en el envío de encuestas a los diversos Departamentos de Medio Ambiente de los Gobiernos Autonómicos y, en ocasiones, la realización de entrevistas a técnicos de estos Departamentos.

2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO INTERNACIONAL

El Desarrollo Sostenible comenzó a ser objeto de debate a partir de la década de los setenta, dado que, en esta época, los efectos de los impactos ambientales y del consumo indiscriminado de recursos empezaron a ocasionar serios problemas (Bermejo, 2001). En 1972 tuvo lugar, en Estocolmo, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, primera reunión mundial donde se abordaron los problemas ambientales y que estuvo marcada por la polarización entre la búsqueda de una mayor protección ambiental y la importancia de un desarrollo económico, entendido en términos de crecimiento de la riqueza (Nieto, 2002).

En 1987, el documento «Nuestro Futuro Común», mejor conocido como *Informe Brundtland* (1), marca el punto de inflexión en el proceso de institucionalización del concepto de Desarrollo Sostenible, que hasta la fecha había sido, básicamente, una mera discusión académica y ahora es trasladado a la esfera política. De la discusión sobre los principales planteamientos del Informe Brundtland a escala mundial, se elaboró la Agenda 21, que fue el principal producto de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano llevada a cabo en Río de Janeiro, en 1992.

Con la *Declaración de Río (Naciones Unidas, 1992)* se estableció que la protección del medio ambiente debería constituir parte integrante del proceso de desarrollo. En ese mismo año, el propio Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) (2) contempló, en el artículo 2

(1) Documento elaborado por la Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland para la Comisión Mundial del Medio Ambiente perteneciente a las Naciones Unidas, titulado *Nuestro Futuro Común*.

(2) Se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

(antiguo artículo B), que la Unión perseguiría, entre otros, el siguiente objetivo: «Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible». A nivel comunitario, ya se habían iniciado políticas en esta dirección con anterioridad, por ejemplo con la Cumbre de Estocolmo, que incentivó al Consejo Europeo a encargar a la Comisión la elaboración del primer Programa de Acción Medioambiental (1973-1976). A éste le siguieron otros cinco (1977-1981, 1982-1986, 1987-1992, 1992-1999 y 2001-2010), siendo los dos últimos los que han dado un giro a las políticas medioambientales de la Unión Europea, integrando la consecución del desarrollo sostenible como uno de sus objetivos claves.

El *V Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente (1992-1999)* «*Hacia un Desarrollo sostenible*» impulsó enormemente el debate sobre la necesidad de establecer nuevas políticas generales y locales orientadas hacia la sostenibilidad e insistió en que otras políticas asumieran también objetivos medioambientales. El *VI Programa Marco (2001-2010)* refuerza aún más la necesidad de un cambio de modelo de desarrollo y hace hincapié, por un lado, en la participación de ciudadanos y empresas, y, por otro, en la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas comunitarias. De este modo, la propia *Comisión Europea (3) (2001)* ha asumido este liderazgo y ha propuesto al Consejo (COM (2001) 264) que: «El desarrollo sostenible es un objetivo de alcance mundial. La Unión Europea debe desempeñar un papel fundamental para conseguirlo, tanto en Europa como a escala mundial, lo que requerirá una amplia acción internacional». Para cumplir esta responsabilidad, la Unión Europea y los demás signatarios de la «Declaración de Río» de las Naciones Unidas (1992) se comprometieron, en la 19ª sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1997, a elaborar estrategias en este sentido para la «*Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2002*», celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica).

Las ciudades participantes en la *I Conferencia de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (1994)* se comprometieron a iniciar procesos de AL21 y a impulsar estos programas entre otras comunidades locales. La Carta de Aalborg (4) (1994), documento principal

(3) *Comisión de las Comunidades Europeas (2001): «Comunicación de la Comisión: Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)». Bruselas. Mayo de 2001, COM (2001) 264 final.*

(4) *Adoptada en la Primera Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles que tuvo lugar en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994.*

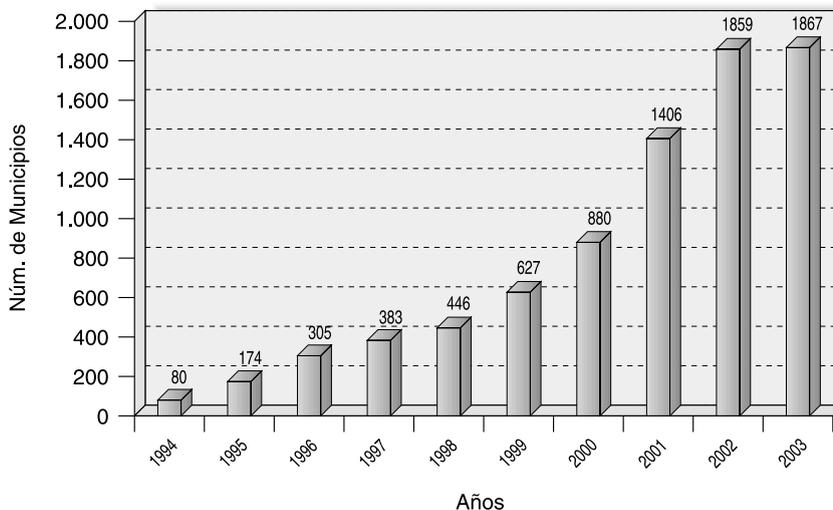
fruto de esta Primera Conferencia, fue firmada inicialmente por 80 ciudades europeas (ver gráfico 1) y contiene las metas y los objetivos principales de la campaña.

En la *Segunda Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles (Lisboa, 1996)*, los participantes suscribieron el Plan de Acción titulado «De la carta a la acción», en el que se enfatizó la idea de la creación de redes de autoridades locales que les posibilitara compartir oportunidades, cargas y responsabilidades. En la Conferencia de Hannover (5), *Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles*, los líderes municipales reclamaron más financiación y capacidad de autogobierno a las autoridades nacionales para implantar Programas de Desarrollo Sostenible y se comprometieron a introducir indicadores para la sostenibilidad local. En el cuadro 1 se sintetizan todos estos Acuerdos.

En cualquier caso, el Desarrollo Sostenible es un concepto que engloba tres tipos de solidaridad: interterritorial, interpersonal e

Gráfico 1

Evolución del número de municipios firmantes de la Carta de Aalborg



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Campaña Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles.

(5) *Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles* que tuvo lugar del 9 al 12 de febrero de 2000, en la que participaron 250 líderes de 36 países europeos y de regiones vecinas.

Cuadro 1

SELECCIÓN DE ACUERDOS MEDIOAMBIENTALES INTERNACIONALES

1972	Conferencia de Estocolmo	Primera vez que a nivel Mundial se manifiesta la preocupación por la problemática ambiental global en la Conferencia Mundial y con el informe del Club de Roma «Los límites del crecimiento».
1987	Informe Brundtland	Se formaliza el concepto de Desarrollo sostenible, con el informe de Naciones Unidas elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo «Nuestro futuro común»
1992	Conferencia de Río de 1992, La Cumbre de la Tierra	Agenda 21 y Agenda 21 Local, amplio acuerdo intergubernamental en torno a un plan de acción global a favor del desarrollo sostenible. Se crea la Comisión para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
1992	V Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE «Hacia un Desarrollo sostenible»	Integra las políticas ambientales en el resto de políticas económicas y sociales de la UE.
1994	Primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Aalborg (Dinamarca)	Carta de Aalborg; nace la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles.
1996	Segunda Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles	Plan de Actuación de Lisboa
1997	Cumbre extraordinaria Río +5. Nueva York	Revisión de los objetivos establecidos en la Cumbre de Río de 1992.
2000	Tercera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles	Llamamiento de Hannover
2001	VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE «El futuro en nuestras Manos» 2001-2010	
2001	Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor». Gotemburgo	
2002	Conferencia Mundial Río +10. II Cumbre de la Tierra. Johannesburgo-Sudáfrica.	

Fuente: Elaboración propia.

intergeneracional, ya que los actuales niveles de consumo, que acrean frecuentemente un elevado derroche de recursos, en las eco-

nomías avanzadas no pueden ser alcanzados por la totalidad de la población mundial, y posiblemente tampoco por las generaciones futuras, sin destruir el capital natural. Muchas veces se menciona el término desarrollo sostenible de forma contradictoria y poco rigurosa, e incluso desde el ámbito político se habla tanto de crecimiento sostenible como de desarrollo sostenible, utilizándolos como sinónimos (Allende, 2000). El crecimiento económico es necesario en los países subdesarrollados en los que las necesidades básicas no están cubiertas, pero habría que replantearse el modelo de desarrollo de los países desarrollados, ya que, a pesar del alardeado compromiso por el medio ambiente de dichos países y de representar solamente el 20 por ciento de la población, consumen aproximadamente el 80 por ciento de los recursos naturales del planeta y producen una contaminación global equivalente, cumpliéndose lo que podríamos denominar «regla 20/80» (Jiménez, 2000).

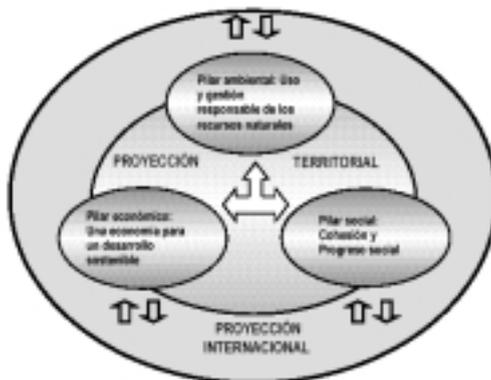
Desde la economía, han ido surgiendo distintos enfoques, existiendo algunos autores que defienden el cese del crecimiento a costa de los recursos naturales en los países desarrollados (Goodland, 1997; Daily and Huang, 2001; Kelly y Moles, 2000). Otras vertientes ideológicas consideran que el crecimiento ilimitado no es incompatible con la sostenibilidad, siempre y cuando se adopten determinadas políticas ambientales. De hecho, hay quienes opinan que el crecimiento económico y la mejora ambiental se sustentan entre ellos. Estas teorías destacan el papel ambivalente del progreso tecnológico como impulsor del crecimiento y mejora del medio ambiente y se enmarcan dentro de la economía ortodoxa (Jiménez y Rams, 2002).

Sin embargo, nos encontramos con que entre las múltiples interpretaciones que existen, el Informe Brundtland (CMMAD, 1987), que define el término Desarrollo Sostenible como aquel que «satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades», ha conseguido una aceptación generalizada. Y aunque se le puede atribuir una gran ambigüedad y una falta de operatividad, aclara la dirección a seguir, en la que se interiorizan los siguientes requisitos: a) la conservación de los recursos naturales; b) la persecución de objetivos sociales (no sólo la satisfacción de las necesidades de la generación actual, sino también las de las futuras generaciones); c) la existencia de una solidaridad intra- e intergeneracional y d) la necesidad de poner límites al crecimiento (Bermejo, 2001). En este informe, el desarrollo sostenible incorpora una percepción tridimensional en la que se integran los vectores económicos, ecológicos y sociales. Asimismo, también la Estrategia de Desarrollo Soste-

nible Española lo plantea como un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social (ver figura 1).

Figura 1

LOS TRES PILARES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Estrategia de Desarrollo Sostenible Española, 2002. Documento de Consulta, pág. 93, Ministerio de Medio Ambiente.

Un último aspecto a considerar es que, aunque el deterioro del medio ambiente sea un problema de índole internacional y, por tanto, la sostenibilidad un objetivo de alcance mundial, parece resultar más eficiente y obtenerse mejores resultados si los cambios se introducen desde la escala local. De hecho, la Administración Local como administración más próxima y receptiva a las demandas ciudadanas ha sido permeable a esta inquietud social por el medio ambiente, estando cada vez más concienciada de la necesidad de una mayor protección del medio ambiente.

3. LA APLICACIÓN DEL CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD EN EL ÁMBITO LOCAL: LA AGENDA LOCAL 21

La Agenda 21 es un Plan de Acción Global para el Desarrollo Sostenible que fue aprobado por 173 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 (Hewitt, 1995). Su éxito en el nivel global sólo puede conseguirse a través del éxito en la escala local, debido a la interrelación existente entre los procesos globales y las acciones locales (Twyman, 1998; Aguilar, 1999). Por ello, una parte de la Agenda 21 se dirige hacia el medio ambiente local, apostándose por el fomento de una visión económica, social y ambientalmente inte-

grada del Desarrollo Sostenible. Con respecto a la escala local, los dos capítulos más importantes son el número 7, en el que se aborda el fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos y, sobre todo, el capítulo 28, titulado «Iniciativas de las Autoridades Locales en apoyo a la Agenda 21» (United Nations Division for Sustainable Development, 1992) (6).

La AL21 propugna un desarrollo sostenible descentralizado pero concertado, en el que se requiere una respuesta proactiva desde el gobierno local y necesita una mayor autonomía urbana, ya que son los pueblos y ciudades quienes mejor conocen cuáles son sus propios intereses medioambientales (Lake, 1996; Hutchinson y Frances, 1996). Al mismo tiempo, esas políticas han de estar instauradas en un marco espacial más amplio y han de ser coherentes con el resto de las políticas de los niveles administrativos superiores. Su planteamiento busca llegar a la gente y conseguir la movilización ciudadana, sabiendo que sin ese cambio de mentalidad y, sobre todo, sin ese cambio de actitud y de conducta, nada será posible. Incluso, existen autores (Adolfsson, 2002; Pellizoni, 2001; Freeman et Al, 1996; Font, N. y Subirats, J., 2000) que consideran la participación ciudadana como un elemento clave en cualquier proceso de AL21.

El movimiento de las AL21 está siendo especialmente impulsado por el ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives), institución fundada en 1990 por 200 autoridades locales, la mayoría de las cuales son europeas o estadounidenses. Funciona como una red de autoridades locales que permite el intercambio de experiencias entre ciudades difundiendo ejemplos de buenas prácticas ambientales a nivel mundial. Entre las acciones que ha acometido este organismo, destaca la elaboración de la *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*, documento que sirve de base metodológica para la implantación de la AL21.

4. EL DESARROLLO DE LA AGENDA LOCAL 21 EN ESPAÑA

En los últimos años, se han iniciado muchos procesos de AL21 en el territorio español, siendo éste un fenómeno destacable porque se ha partido, la mayoría de las veces, de una total ausencia de políticas de sostenibilidad a nivel municipal. En esta dirección se lanzó, en el año 2002 desde el Gobierno Central, la *Estrategia Española de*

(6) La Agenda 21 se puede descargar completa de Internet en castellano en: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/index.htm>

Desarrollo Sostenible (7), en la que se indica los órganos de coordinación entre los distintos estamentos administrativos. Pretende garantizar la cooperación de las restantes instituciones en los procesos de AL21, aunque no especifica ningún medio para asegurar esta colaboración. Asimismo, invita a las autoridades locales a la elaboración de Agendas 21, pero no propone acciones propias para fomentarlas. Por todo esto, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible se puede considerar, más bien, un documento utilizado para dar una imagen política de preocupación medioambiental, que no muestra una postura activa en relación a la sostenibilidad local. No obstante, se ha de mencionar, que son los propios Municipios los que tienen las principales competencias en el medioambiente urbano.

Las Diputaciones y los Gobiernos Autónomos juegan un papel primordial a la hora de promover la implantación de la AL21. La mayoría de las Comunidades conceden ayudas a los Ayuntamientos con este fin y, en muchos casos, también se da apoyo técnico, metodológico o se organizan encuentros. Algunos de estos Gobiernos Regionales han elaborado sus propios planes de Desarrollo Sostenible o Agendas 21 como Navarra o Cataluña. Pero también existen Comunidades cuyos Gobiernos Autonómicos no están realizando acciones de ningún tipo relativas a la AL21, como es el caso de Aragón, aunque municipios de esta Comunidad, como, por ejemplo, Zaragoza, estén avanzando mucho en la implantación de la AL21.

Sin embargo, a pesar de la falta de apoyo real por parte del Gobierno Central, ya que no destina recursos presupuestarios a este fin, y de algunos Gobiernos Regionales, los avances producidos en España en relación con la implantación de la AL21 son significativos. Muestra de esta positiva evolución es el incremento del número de firmantes españoles de la Carta de Aalborg, con la que se comprometen oficialmente a adoptar estos planes en sus respectivos municipios. Las Corporaciones Locales que habían suscrito la Carta de Aalborg en 1998 eran aproximadamente sesenta, y en la actualidad son casi setecientos (8) los municipios que la han firmado o han iniciado los trámites para hacerlo.

(7) La Estrategia de Desarrollo Sostenible española está en proceso de elaboración, pero se puede consultar el Documento de Consulta en la página web: <http://www.esp-sostenible.net/>

(8) Datos extraídos el 11 de abril de 2003, de la página web: <http://www.sustainable-cities.org/>: «Participants of the european sustainable cities and towns campaign» Signatory local authorities of the Aalborg Charter.

4.1. Análisis de las Agendas Locales 21 en las Comunidades Autónomas

4.1.1. Metodología

La información utilizada para describir la situación en las distintas Comunidades Autónomas proviene de varias fuentes: Fuentes primarias: hemos remitido encuestas a todas las Consejerías o Departamentos de Medio Ambiente (ocasionalmente, hemos entrevistado a las personas involucradas en los procesos de AL 21 dentro de estos Departamentos); Fuentes secundarias: de la información que han adjuntado a la encuesta y de la que se encuentra disponible en las páginas web de los respectivos Gobiernos Autonómicos.

En este análisis se han sintetizado las Comunidades Autónomas recogiendo dos aspectos fundamentales: los programas implementados y la financiación destinada a la implantación de la AL21. De este modo, se distinguen, por un lado, las regiones que están desarrollando un gran número de actuaciones a favor de un mayor Desarrollo Sostenible (Cataluña, Islas Baleares, Comunidad Autónoma del País Vasco, Navarra, Andalucía y Castilla León) y, por otro lado, un grupo de regiones menos avanzadas en relación a la AL21 que las anteriores, pero que también están realizando acciones relevantes en esta área (Madrid, Asturias, La Rioja, Galicia y Murcia).

4.1.2. Actuaciones de promoción de la Agenda Local 21 en las distintas Comunidades Autónomas

4.1.2.1. Cataluña (9)

1) Programas de actuación

En Cataluña se inició muy pronto el debate político sobre la AL21, habiendo participado miembros del Gobierno de la Generalitat en la Cumbre de Río de 1992. Es la Comunidad que más avanzada se encuentra en programas de sostenibilidad local y, dentro de ella, es la Diputación de Barcelona, la institución que más está trabajando en relación a la AL21. Como dato significativo, nos encontramos que, en enero de 2002, el 31,8 por ciento de sus municipios (300) se habían adscrito a la Carta de Aalborg y el 18 por ciento de ellos (171) estaban inmersos en procesos de Agenda Local 21 (10).

(9) La información de este apartado está basada en la información disponible en las páginas web <http://www.gencat.es/medioamb/cast/esosten.htm> y <http://www.gencat.es/A21CAT/agenda21.htm>

(10) Información extraída de la página web <http://www.gencat.es/A21CAT/participacio-entitats.htm>

El Parlamento de Cataluña en la Resolución de 27/10/1997 instó a la Generalitat a potenciar los trabajos para la elaboración de la Agenda 21 de Cataluña, y, en respuesta a ello, el Gobierno Catalán se comprometió a tener aprobada la AL21 para el año 2002. Para ello se estableció un proceso de elaboración compuesto por siete fases: Consultas iniciales, Fase de información y debate, Fase interdepartamental, Fase de consulta y participación, Propuesta de Agenda 21 de Cataluña, Fase de participación ciudadana y Aprobación de la AL 21 de Cataluña.

La fase de *consultas iniciales* comenzó el 23 de julio de 1998, cuando se constituyó el Foro consultivo de la Agenda 21 de Cataluña, formado por un panel externo de 100 expertos. A partir de sus aportaciones, la Generalitat redactó los principales ejes de la Agenda 21 a través del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS) (11). Entre enero y julio de 2001, comenzó la *Fase de información y participación pública*, con la convocatoria a la sociedad mediante sesiones abiertas.

En el segundo semestre de 2001 se llevó a cabo la *Fase interdepartamental*, en la que se realizó un trabajo de identificación y definición de los grandes retos de la sostenibilidad por parte de un grupo formado por unos cuarenta altos cargos de la Generalitat con mayor implicación en las políticas estratégicas para un Desarrollo Sostenible. La Secretaría Técnica de la Agenda 21 de Cataluña realizó más de 70 sesiones de trabajo con las unidades técnicas de los diversos departamentos de la Generalitat y encargó dictámenes externos sobre temas considerados de especial relevancia. Con este trabajo interdepartamental, se perfiló un primer diagnóstico, unos retos estratégicos y se formuló una batería de posibles líneas estratégicas que constituyeron el material de base necesario para formular un proceso de debate y de participación.

En el año 2002 se inició un *proceso de consulta y participación* sobre el documento fruto del trabajo interdepartamental. Posteriormente, la Generalitat, con la participación del Foro Consultivo y de los diferentes Departamentos de la Generalitat, redactó la *propuesta de Agenda 21 de Cataluña*, que dio como fruto el documento «Agenda 21 de Catalunya: El Compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global», presentado en la Cumbre Mundial de Medio Ambiente celebrada en Johannesburgo en septiembre.

(11) El Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (CADS) es un órgano de participación, de consulta y de asesoramiento del Gobierno de la Generalitat en relación con las políticas y actuaciones que tengan incidencia sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Por último, y como hemos comentado anteriormente, es la Diputación de Barcelona la institución que está realizando mayores esfuerzos para la implantación efectiva de la AL21 mediante la financiación de Auditorías Ambientales Municipales como diagnóstico previo a la elaboración del Plan de Acción. También ha promovido la creación de la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat (12), que consiste en una red de municipios que trabajan juntos por un desarrollo sostenible.

4.1.2.2. Islas Baleares

1) Programas de actuación

En esta Comunidad, se están realizando muchas acciones relacionadas con la mejora del Medio Ambiente, algunas de ellas polémicas como la Ecotasa, pero la necesidad de introducir medidas que reduzcan el desarrollo insostenible en las islas es evidente (Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Balears (13), 2002).

En relación a la AL21, es la Consellería de Medio Ambiente la encargada de llevar a cabo todo tipo de actividades para su promoción. Entre estas acciones, cabe destacar la constitución de un Equipo de Dinamización formado por tres técnicos que se encargan de impulsar y asesorar a los Ayuntamientos; la edición de publicaciones y documentos técnicos para elaborar el Diagnóstico y el Plan de Acción y, finalmente, la promulgación de un Decreto de contenidos mínimos y registro en la Red Balear de Sostenibilidad.

Por último, se han definido 22 Indicadores de Sostenibilidad, que con los subindicadores llegan a 60, y se está dando gran relevancia a las acciones de educación ambiental y participación ciudadana a través del Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Balears. Con el objeto de guiar y orientar a dicho Foro en todas sus actividades, se ha creado el CASIB (Consell Assessor per la Sostenibilitat de les Illes Balears), un órgano consultivo formado por expertos vinculados a los temas de referencia.

(12) «La Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat» es una plataforma municipal, constituida tras la firma de la Declaración de Manresa (1997) por 118 entidades locales pertenecientes a la Comarca de Barcelona, que va a permitir sumar recursos e intercambiar experiencias a los municipios que trabajan dentro de la sostenibilidad local.

(13) Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Balears. 1.ª Jornada: Sostenibilitat: Què és i com la mesuram? Conclusions. 5 de febrero de 2002, Palma de Mallorca. Disponible en la página web http://www.caib.es/medi_ambient/DG_residusier/forum/jornada1.htm

2) Financiación

Se concede una subvención de 2.000 € a todos los Ayuntamientos que, estando en fase de elaboración de la AL21, lo soliciten.

4.1.2.3. Comunidad Autónoma del País Vasco

1) Programas de actuación

El Gobierno Vasco aprobó el 5 de junio de 2002, Día Mundial del Medio Ambiente, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020, con el que culmina el proceso de elaboración del Programa Marco Ambiental propuesto en la Ley 3/1998 (14). En dicha Estrategia se establecen más de 200 compromisos para lograr una mejora sustancial del medio ambiente en Euskadi. Asimismo, se recogen los que serán los objetivos prioritarios de la política medioambiental vasca en los próximos años, si bien este documento no tiene carácter de Ley, por lo que el tiempo dirá si se queda en una mera declaración de buenas intenciones o si se ponen los medios para conseguir dichos objetivos.

Un documento que se deriva del Programa Marco Ambiental es el Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco que fue firmado por el Lehendakari en enero de 2001. Este compromiso asume la necesidad de una modificación de las actuales pautas de consumo y modos de vida y la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas sectoriales. También hace hincapié en la cohesión y la participación ciudadana, en la búsqueda de la ecoeficiencia, en la instauración del principio precautorio y en la importancia de una planificación estratégica como medio para lograr los objetivos ambientales. Hasta la fecha, son 64 (15) los municipios que se han adherido a este Compromiso.

En esta línea, el Gobierno Vasco ha establecido una metodología para la Elaboración de la AL21 recogida en la *Guía Práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi* que se reparte a los Ayuntamientos. Se trata de una metodología muy flexible que los Ayuntamientos pueden acomodar a sus necesidades. Junto a esta guía metodológica, el *Programa de promoción de las Agendas 21 Locales en los municipios vascos (2000-2003)* también persigue el objetivo de que los municipios vascos avancen por la senda de la mejora

(14) La Ley General 371998 de Protección del Medio Ambiente del País Vasco establecía la necesidad de elaborar un Programa Marco Ambiental que recogiera las metas, los objetivos y las líneas estratégicas que la política ambiental había de contemplar para la consecución de un desarrollo sostenible.

(15) Datos consultados el 29 de noviembre de 2002 en la página web: <http://www.udaltalde21.net>

ambiental continua, utilizando el instrumento de la AL21. Para ello, propone la realización de un inventario de las actuaciones efectuadas en el Ámbito de la Política de Planificación y Ordenación Territorial a nivel local. De este inventario se podrá extraer un listado de activos naturales a conservar y/o mejorar, y enumerar así los principales problemas medioambientales. Es aquí donde es necesario definir una serie de indicadores, que han de ser simples, directamente relacionados con el tema y medibles periódicamente, para observar el comportamiento y la evolución de las amenazas medioambientales. Posteriormente, se analizarán las causas y efectos de estos problemas, observando las conexiones entre ellos y la múltiple casuística. Por último, se definirán las líneas de Actuación Prioritarias, tanto con el diseño de proyectos especiales como con la aplicación de instrumentos reguladores y económicos, y se concretarán los objetivos específicos.

Una última actuación relevante es la realizada junto a IHOBE, S.A. (Sociedad Pública de Gestión Ambiental, adscrita al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco) y EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) en el programa Udaltalde 21, que consiste en un proyecto para la implantación de la AL21 en grupo. En el periodo 2000-2001 se trabajó con un grupo piloto de nueve Ayuntamientos a modo de avanzadilla en la implantación de la AL 21. Al trabajar en grupo, se pretendía fomentar el espíritu de colaboración entre los municipios y la transferencia de información entre ellos. Los Ayuntamientos del grupo piloto tienen terminado el diagnóstico medioambiental y han establecido las líneas de acción para la implementación de la AL21. Tras el diagnóstico, se definieron diez indicadores, ocho de los cuales son comunes a todos ellos y dos específicos para cada Ayuntamiento. Esto permitirá observar la evolución del propio municipio en todo el proceso y la comparación entre los distintos integrantes del Udaltalde. Algunos de ellos han finalizado el diseño del Plan de Acción, y el resto están en fases muy avanzadas aunque todavía no hayan aprobado el Plan definitivo.

En el año 2002 se lanzaron otros seis nuevos Udaltaldes 21, pero esta vez los grupos de municipios fueron agrupados por mancomunidades, persiguiendo que con la proximidad se pudieran crear más sinergias al presentar los municipios características más similares. También, con el objeto de fomentar la cooperación entre los Ayuntamientos en relación a los temas de sostenibilidad, se ha creado recientemente (el 20 de diciembre de 2002 fue la presentación oficial) la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad «Udalsarea 21». Esta red está compuesta por los 16 municipios que se encuentran en una fase más avanzada en el proceso de AL21.

2) Financiación

Se han lanzado líneas de financiación que consisten en una orden de ayudas anual en la que cada Ayuntamiento puede recibir una ayuda máxima de 12.020 €. En total, se destinan 408.688 € y se consigue cubrir casi todas las demandas solicitadas, aunque se destine poco dinero a cada Ayuntamiento. Estas ayudas se adjudican en función de los siguientes criterios: el número de habitantes, la aportación económica del propio Ayuntamiento, la trayectoria en la implantación de planes de acción ambiental y la calidad de la propuesta de trabajo presentada.

4.1.2.4. Comunidad Foral de Navarra

1) Programas de actuación

El Gobierno de Navarra tiene como objetivo la constitución de una Red de Entidades Locales que tenga como funciones las siguientes:

- Actuar como una red de cooperación que potencie el desarrollo sostenible mediante la implantación y el seguimiento de Agendas Locales 21.
- Facilitar la interrelación de los aspectos ambientales con los sociales y económicos, ahora y en el futuro (Solidaridad intergeneracional).
- Intercambiar experiencias en Foros de autoridades, de técnicos, de ciudadanos, etc., que trabajen actualmente en temas similares.

Como resultado de estas acciones (16), a lo largo de los años 1999 y 2000 se concluyeron las Auditorías Ambientales de diversos municipios, en los que se constituyeron Comisiones 21 y se elaboraron Planes de acción consensuados y Planes de seguimiento. Durante los años 2001, 2002 y 2003 ha continuado la realización de Auditorías Ambientales en otros tantos municipios (ver gráfico 2).

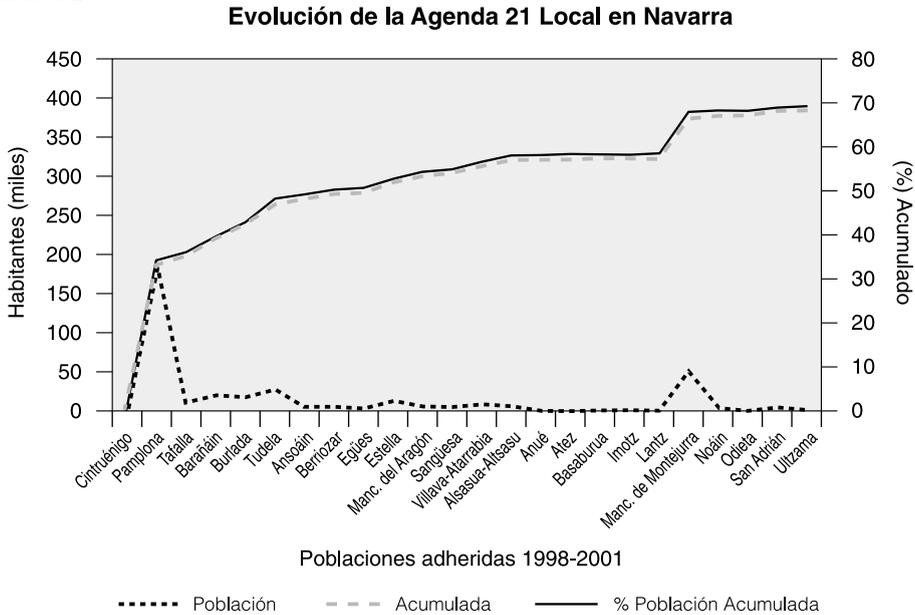
2) Financiación

Navarra es una de las Comunidades que destina notables recursos, tanto técnicos como presupuestarios, a este fin (17). Desde 1998,

(16) Datos extraídos del «Informe Nacional del Comité Hábitat Español (anexo al capítulo 3). Navarra: desarrollo de agendas locales 21». Edita: Instituto Juan de Herrera. Madrid. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n17/ainfx.html> (3 de diciembre de 2001).

(17) El Decreto Foral 93/98, de 23 de marzo (Boletín Oficial de Navarra, núm. 46 - fecha 17/4/1998), determina cómo dos funciones previas y básicas: impulsar la realización de Auditorías Ambientales en los Municipios, y el apoyo al subsiguiente inicio de las Agendas Locales 21.

Gráfico 2



Fuente: Gobierno Foral de Navarra. Jornadas de Desarrollo Local Sostenible y Agenda 21 Local en Navarra 2002 (CD-Rom).

dentro de la Estrategia de Conservación de la Biodiversidad, se estableció una Sección de Medio Ambiente Urbano para impulsar, coordinar, dirigir, financiar y evaluar el proceso de implantación y seguimiento de la AL21, habiéndose alcanzado el 70 por ciento de la población en 2002. A los Ayuntamientos se financia el 100 por ciento del coste de la Auditoria Ambiental de sostenibilidad. La cuantía de las subvenciones supone unos 48 euros por cada 5.000 habitantes. Para poder acceder a estas ayudas se requiere tener más de 4.000 habitantes, suscribir la Carta de Aalborg por el pleno municipal y solicitarlo al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

4.1.2.5. Andalucía

1) Programas de actuación

En Andalucía empezaron con el proceso de implantación de la AL21 en el año 2000, cuando se aprobó en Consejo de Gobierno la elaboración de una Agenda 21 de Andalucía. Se formó un grupo de trabajo con miembros de distintas Consejerías que elaboraron un docu-

mento de base, que posteriormente ha sido discutido por un grupo de 73 expertos de carácter multidisciplinar. Este documento de base también está siendo discutido por un grupo de trabajo formado por agentes sociales y económicos y coordinado por la Consejería de Medio Ambiente que trabaja en tres mesas: línea verde, línea marrón y línea horizontal. Se pretende realizar una segunda vuelta del documento base que ha de ser ratificada por cada organización participante, para después ser aprobada por los órganos colegiados. De este documento base, que ahora es muy genérico, se pretende extraer una serie de indicadores de sostenibilidad. El objetivo último es conseguir la creación de una Red Andaluza de Ciudades Sostenibles, teniendo como modelo orientativo la Xarxa de la Diputació de Barcelona, con quien han firmado un convenio de colaboración.

Paralelamente a este documento de base, se ha creado un programa sobre AL21 en los municipios denominado «Ciudad 21». Este programa es más específico y de carácter medioambiental y está destinado a municipios con más de 10.000 habitantes (lo que representa el 76 por ciento de la población andaluza). Al mismo tiempo, desde la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) se ha constituido la «Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía» (RECSA), compuesta por las Corporaciones Locales andaluzas que voluntariamente acuerden su adscripción a la misma y suscriban la Carta de Aalborg» (18).

La Consejería de Medio Ambiente lleva trabajando varios años en el tema de los indicadores, habiendo puesto en marcha, en 1999, el Sistema de indicadores ambientales de Andalucía. Dentro de este Sistema de indicadores, de ámbito regional, se integra una propuesta concreta de indicadores de medio ambiente urbano. Para la definición y cálculo de los mismos, se contó con la información extraída de unos cuestionarios elaborados para el Diagnóstico Ambiental de las ciudades de Andalucía de más de 30.000 habitantes.

2) Financiación

En años anteriores se han concedido subvenciones a las ocho Diputaciones para promover la AL21. También se han concedido ayudas de 6.000 € a cuatro municipios pertenecientes a la RENPA

(18) *Protocolo General de intenciones entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de... para el Desarrollo del Programa de Sostenibilidad Ambiental «Ciudad 21».* Sevilla, 2000. Disponible en http://www.cma.junta-andalucia.es/medio_urbano/protocolo.html

(Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía) a modo de proyecto piloto para la elaboración del diagnóstico. La línea de financiación de este año todavía no está abierta, pero en principio se pretende conceder unas pequeñas ayudas para que los municipios que han firmado la carta de Aalborg puedan elaborar el diagnóstico.

4.1.2.6. Castilla y León

1) Programas de actuación

En 1999 se aprobó la «Estrategia de Desarrollo Sostenible para Castilla y León. Agenda 21: Prioridades 2000-2006». Los antecedentes de esta Estrategia se encuentran en el proceso abierto con «El Libro Verde del Medio Ambiente de Castilla León». En esta Estrategia se identifican un conjunto de prioridades y criterios de actuación que permiten introducir el Desarrollo Sostenible en el modelo regional. La promoción de las Agendas Locales 21 es una de las prioridades cuya ejecución se aborda desde varias líneas de acción:

a) Convenios de Colaboración

- Con entidades locales de más de 20.000 habitantes: desde 2001 están vigentes 19 convenios para acometer distintas actuaciones de promoción de la Educación Ambiental vinculada a la gestión Ambiental. De ellos, siete (19) se refieren directamente a la implementación de AL21.
- Con la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA): la Consejería de Medio Ambiente tramita un Convenio Específico de Colaboración (20) con DEYNA que supondrá la intervención en, al menos, 100 municipios medianos y pequeños de la región para facilitar la elaboración de Agendas 21 locales.

b) Líneas de subvenciones para actividades de Educación Ambiental.

c) Apoyo directo a la elaboración de AL21: en determinados casos (21) que requerían una consideración especial, se ha apoyado de manera directa la realización de actividades destinadas a la elaboración de Agendas 21.

(19) Son los firmados con los Ayuntamientos de Aranda de Duero, Ávila, Burgos, Medina del Campo, Miranda de Ebro, Valladolid y Zamora. En conjunto, suponen una cantidad subvencionada de 161.822,46 €, para acciones por un total de 215.763,28 €, incluyendo la participación municipal.

(20) La Consejería de Medio Ambiente ha comprometido la cantidad de 48.080 € en el citado convenio.

(21) Son los casos de las localidades de Pedraza y Segovia.

d) Otras actuaciones

- Publicación en la página web institucional de los documentos resumen de las AL21 correspondientes a varios Ayuntamientos de la Comunidad.
- Publicación en soporte papel de siete AL21 (22).
- Impartición de cursos sobre la AL21.

2) Financiación

La Consejería de Medio Ambiente convoca anualmente una Orden de subvenciones dirigidas a Entidades Locales con población comprendida entre los cinco mil y veinte mil habitantes para la realización de campañas divulgativas y de sensibilización. La convocatoria establece como prioridad la elaboración, actualización o puesta en marcha de AL21.

Para la adjudicación de las ayudas (23) se valoran los siguientes criterios:

- Calidad y grado de concreción del proyecto, su viabilidad, coherencia y originalidad, así como la racionalidad del presupuesto.
- Relación del programa con las necesidades socioambientales del entorno.
- Proyección social de la actividad.
- Grado de incumplimiento de la entidad peticionaria en relación con actividades subvencionadas en convocatorias anteriores.
- Esfuerzo de la entidad solicitante en incorporar actuaciones coherentes con la Estrategia Regional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

4.1.2.7. Comunidad de Madrid

1) Programas de actuación

En 1992, la Comunidad de Madrid creó la Fundación FIDA (Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental), que, entre otros proyectos, está trabajando en la puesta en marcha de la Agenda 21 de la Comunidad de Madrid. Además, junto con la Consejería

(22) En concreto, las correspondientes a los municipios de Tordesillas, Arévalo, Briviesca, Bembibre, Carbonero el Mayor, Fabero y La Pola de Gordón.

(23) En la última convocatoria resuelta (año 2001) la cuantía para Agendas 21 Locales fue de 39.216 €, correspondiente a 9 municipios subvencionados.

de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, desarrolla un Ciclo de Seminarios para informar y promover la implantación de la AL21 en los diversos municipios de la Comunidad.

La Consejería de Medio Ambiente elaboró también una Propuesta de Indicadores Ambientales de la Comunidad de Madrid (1999) (24), en las que identificaron 79 indicadores ambientales distribuidos en las siguientes áreas: Medio socioeconómico (no tanto como indicadores ambientales, sino a modo de información previa, necesaria para el conjunto del sistema), Medio urbano, Atmósfera, Residuos, Agua, Suelo y Biodiversidad y Bosques.

A su vez, desde la Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental se ha iniciado (próximo a implantar) un programa de sensibilización y promoción que incluye: Observatorio de Agendas 21 en Madrid, España y Europa, Seminarios para Ayuntamientos, con técnicos y gestores de municipios similares con AL21 avanzadas, Publicación de una guía orientativa como resultado de los seminarios y Agendas 21 escolares.

2) Financiación

La Dirección General de Administración Local, adscrita a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, tiene una línea de financiación de estudios y proyectos ambientales de 12.000 € a la que pueden acogerse las entidades locales.

4.1.2.8. La Rioja

1) Programas de actuación

En la Rioja se está poniendo en marcha una experiencia piloto de implantación de la AL21 en siete municipios (25) con el objetivo de definir una metodología para los diferentes tipos de municipios. La experiencia corre a cargo de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente. A la hora de seleccionar los municipios participantes han primado los criterios de diversidad, ubicación y población. Es decir, se ha buscado que existan municipios que presenten características diferentes y se han incluido municipios grandes y pequeños, ubica-

(24) Esta Propuesta de Indicadores Ambientales se encuentra en proceso de actualización y se podrá consultar próximamente en las páginas electrónicas de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (<http://medioambiente.madrid.org>).

(25) Son los municipios de Ezcaray, San Asensio, Nájera, Aguilar de Río Alhama, Calahorra, Rincón de Soto y Aldeanueva de Ebro.

dos en sierra y en valle, agrícolas y turísticos. En concreto, estas acciones son dirigidas por la Dirección General de Calidad Ambiental, ya que es ésta quien ha puesto en marcha la elaboración de las bases de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Rioja, de la cual se deriva la implantación de la AL21. Respecto a los indicadores de sostenibilidad, tienen previsto definirlos y calcularlos y han establecido que sean ocho.

2) Financiación

La única financiación que se dedica a la promoción de la AL21 es la destinada para el proyecto piloto, con un presupuesto de 72.124 €.

4.1.2.9. Asturias

1) Programas de actuación

En este momento se está elaborando por parte de la Consejería de Medio Ambiente la «Estrategia Asturiana por el Desarrollo Sostenible», donde se contempla, entre otros, el objetivo de definir unos indicadores de sostenibilidad.

2) Financiación

En la Comunidad Asturiana se lleva destinando, desde el año 2000, una partida presupuestaria de aproximadamente 140.000 €/año en concepto de ayudas a los municipios con este fin. Esta ayuda está limitada a 12.000 € para cada iniciativa local y, para su concesión, se valora el contenido de la propuesta, la adhesión a la Declaración Asturiana por la Sostenibilidad, el presupuesto municipal destinado y si se han iniciado otras acciones relativas a la AL21.

4.1.2.10. Galicia

1) Programas de actuación

En Galicia, la promoción de la AL21 se realiza mediante la firma de Convenios específicos con las entidades locales que se hayan adherido a la Carta de Aalborg. También, en esta Comunidad es la Consejería de Medio Ambiente quien se ocupa de estas funciones, al estar definidas dichas competencias dentro de su estructura orgánica. En estos momentos, la Consejería de Medio Ambiente se encuentra inmersa en el proceso de elaboración de Indicadores de Sostenibilidad.

2) Financiación

Se conceden ayudas a los Ayuntamientos de una cuantía variable entre 15.000 y 31.000 €, y los requisitos para acceder a ellas son que la entidad local asuma un compromiso de sostenibilidad local mediante su adhesión a la Carta de Aalborg y que se trate de experiencias piloto para la implantación de Agendas 21 locales.

4.1.2.11. Murcia

1) Programas de actuación

En Murcia han elaborado una Estrategia de Desarrollo Sostenible en la que se incluye el diagnóstico ambiental. Aproximadamente son dieciséis los Ayuntamientos que están trabajando sobre AL21, lo que supone una tercera parte de los municipios murcianos. Desde el Gobierno de Murcia se pretende impulsar el que los Ayuntamientos se adhieran a la Carta de Aalborg.

4.2. Análisis comparativo relativo al desarrollo de la Agenda Local 21 en las Comunidades Autónomas

En las Comunidades Autónomas analizadas, los Programas de AL21 son competencia de los Departamentos de Medio Ambiente, a excepción de Cataluña, donde estas actividades se coordinan desde Presidencia (ver cuadro 2). Además, pueden existir otros Departamentos, como la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas en Madrid, o Entidades, como es el caso de FIDA en Madrid, de DEYNA en Castilla y León o de IHOBE en Euskadi, que colaboren en tareas específicas. Asimismo, las asociaciones de municipios, tanto las redes creadas exclusivamente para el Desarrollo Sostenible (la Xarxa en Cataluña o RECSA en Andalucía) como las Federaciones de Municipios o Provincias, también desempeñan un papel primordial, sobre todo a la hora de poner en contacto a los diferentes Ayuntamientos y favorecer, de este modo, la transferencia de información entre ellos.

El hecho de que sea el Departamento de Medio Ambiente quien se encargue de la AL21, puede dar lugar a que no exista suficiente transversalidad en la implementación del Desarrollo Sostenible y que, por tanto, la AL21 se reduzca a un mero Plan de Acción Ambiental. Al mismo tiempo, estos Departamentos suelen ejercer un papel secundario en la actividad gubernamental, ya que disponen de escaso presupuesto en comparación con otros. Sirva de contraejem-

Cuadro 2

¿QUIÉN SE OCUPA DE LA AL21?

MADRID	Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental Dirección General de Administración Local, adscrita a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas Fundación FIDA (Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental)
CATALUÑA	Presidencia de la Generalitat Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS) de la Generalitat Secretaría Técnica de la Agenda 21 de la Generalitat La Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat promovida por la Diputación de Barcelona
ANDALUCÍA	Consejería de Medio Ambiente Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA)
EUSKADI	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente Sociedad Pública de Gestión Medioambiental (IHOBE, S.A.) Asociación de Municipios Vascos (EUDEL)
NAVARRA	Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente
CASTILLA Y LEÓN	Consejería de Medio Ambiente Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA)
LA RIOJA	Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente
MURCIA	Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente
GALICIA	Consejería de Medio Ambiente
ASTURIAS	Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente
I. BALEARES	Consejería de Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia.

plo el caso de Cataluña, que es la más adelantada en estos temas y única Comunidad en la que, a pesar de que la Consejería de Medio Ambiente está fuertemente involucrada, es la Secretaría Técnica de la Agenda 21 perteneciente al Departamento de Presidencia quien coordina y ha publicado «L'Agenda 21 de Catalunya: el compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global».

Otro aspecto común en las Comunidades analizadas es que en todas ellas se está trabajando en la formación en materia medioambiental, bien mediante cursos o jornadas, o bien mediante elaboración de guías metodológicas. En algunas Comunidades se está favoreciendo la implantación de AL21 en grupo, como es el caso de Euskadi y de la Rioja, aunque diseñándola de forma individualizada para cada

municipio. También se suele subvencionar a los Ayuntamientos, sobre todo para la realización de diagnósticos o auditorías ambientales. Para poder acceder a estas ayudas siempre se plantea como requisito indispensable la firma de la Carta de Aalborg o de un «Compromiso por la Sostenibilidad» propio de la Comunidad Autónoma en cuestión.

En este sentido, el número de firmantes de la Carta de Aalborg puede servir de indicador para valorar la aceptación de la AL21 en las distintas Comunidades. En el cuadro 3 se recoge para cada Comunidad el número de municipios que, a fecha 11 de abril de 2003, habían firmado la Carta de Aalborg. Esta firma suele ser una simple Declaración de Buenas Intenciones, que muchas veces no se traduce en el inicio real de una AL21, pero, aun así, implica que se conocen estos programas y que se muestra un interés por ellos.

En este cuadro se puede observar que los dos archipiélagos son los que poseen un mayor porcentaje de municipios adheridos a la Carta

Cuadro 3

MUNICIPIOS QUE HAN FIRMADO LA CARTA DE AALBORG

CC.AA.	Municipios	Municipios firmantes de la carta de Aalborg (*)	Porcentaje
Andalucía	770	63	8,18%
Aragón	730	1	0,14%
Asturias (Principado de)	78	1	1,28%
Islas Baleares	67	27	40,30%
Canarias	87	31	35,63%
Cantabria	102	1	0,98%
País Vasco	250	25	10,00%
Castilla la Mancha	817	42	5,14%
Castilla y León	2248	20	0,89%
Cataluña	946	217	22,94%
Extremadura	383	2	0,52%
Galicia	315	7	2,22%
La Rioja	174	0	0,00%
Madrid	279	8	2,87%
Murcia (Región de)	45	41	91,11%
Navarra (C. Foral de)	272	19	6,99%
C. Valenciana	541	104	19,22%
Total	8003	609	7,61%

(*) Se considerarán sólo los municipios que han firmado la Carta de Aalborg de forma individual.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la «Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles» (datos disponibles a 11 de abril de 2003).

de Aalborg, y esto probablemente es debido a la gran concienciación sobre las consecuencias de los modelos de desarrollo implantados hasta la fecha, más visibles en las islas, ya que son ecosistemas cerrados y reducidos y que se han venido dedicando a una actividad turística en muchos casos insostenible. Cataluña es la siguiente Comunidad Autónoma en cuanto a porcentaje de municipios adheridos individualmente, consecuencia directa de las políticas de Desarrollo Sostenible que se están promoviendo en los distintos niveles de gobierno dentro de dicha Comunidad. Por el contrario, en la Rioja todavía no existe ningún municipio que haya firmado esta Carta, a pesar de que desde el Gobierno Autónomo se haya iniciado una experiencia piloto de implantación de AL21 en siete municipios. Esto nos demuestra que en esta Comunidad todavía están en fases muy iniciales del proceso.

Como podemos observar, el hecho de firmar la Carta de Aalborg no implica que se esté llevando a cabo la AL21, y viceversa, se puede estar desarrollando la AL21 y no haberse adherido a la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. Esta adhesión se realiza a iniciativa del Ayuntamiento, y la Comunidad Autónoma no influye para nada; sin embargo, la Comunidad Foral de Navarra ha firmado la Carta de Aalborg a título propio, así como 13 Diputaciones españolas, siendo Andalucía la Comunidad en la que más Diputaciones (en concreto, seis) la han firmado (ver cuadro 4). También la implementación de la AL21 en grupo puede aportar importantes ventajas, y prueba de ello es el gran número de mancomunidades que están iniciando programas de AL21, o incluso en Cataluña y en las Islas Baleares, en ocasiones, las adhesiones a la Carta de Aalborg se realizan por Consells (26).

5. CONCLUSIONES

En los últimos años, la Agenda Local 21 se presenta como uno de los instrumentos más novedosos de gestión ambiental, social y económica a escala local, desde que en 1992 se aprobara en la Cumbre de Río de Janeiro, como un capítulo del Programa de Agenda 21. En este contexto, las Comunidades Autónomas españolas han empezado a lanzar programas que favorecen la implantación de la AL21, comen-

(26) Son los siguientes: *Consell Comarcal de la Selva, Consell Comarcal de l'Alt Camp, Consell Comarcal de l'Anoia, Consell Comarcal de l'Urell, Consell Comarcal del Bages, Consell Comarcal del Baix Empordà, Consell Comarcal del Pla de l'Estany, Consell Comarcal del Segrià y Consell Insular de Mallorca. En Canarias, el Cabildo Insular de El Hierro también se ha adherido a esta Campaña.*

Cuadro 4

OTROS FIRMANTES DE LA CARTA DE AALBORG

Mancomunidades	Diputaciones	Regiones	Otros
- Mancomunidad de la Canal de Navarrés (Valencia)	- Albacete	- Comunidad Foral de Navarra	- Cabildo Insular de El Hierro
- Mancomunidad de la Vega Baja (Alicante)	- Almería	- Consell Comarcal de la Selva	- Red de Ciudades y Municipios sostenibles de Castilla la Mancha
- Mancomunidad de Montejurra (Navarra)	- Ávila	- Consell Comarcal de l'Alt Camp	- Pacto Ciudad Habitable (Municipios y Diputaciones)
- Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria	- Barcelona	- Consell Comarcal de l'Anoia	
- Mancomunidad de Municipios del Salnés (Pontevedra)	- Córdoba	- Consell Comarcal de l'Urgell	
- Mancomunidad de Municipios Espadan-Mijares (Castellón)	- Huelva	- Consell Comarcal del Bages	
- Mancomunidad del Municipios Valle del Guadiato (Andalucía)	- Huesca	- Consell Comarcal del Baix Empordà	
- Mancomunidad del Valle del Aragón (Navarra)	- Jaén	- Consell Comarcal del Pla de l'Estany	
- Mancomunidad Inter-municipal del Sureste de Gran Canaria	- Málaga	- Consell Comarcal del Segrià	
	- Palencia	- Consell Insular de Mallorca	
	- Sevilla		
	- Tarragona		
	- Valencia		

Fuente: Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (datos a 11 de abril de 2003).

zando la gran mayoría de ellas con la realización de un Diagnóstico Medioambiental y la oferta de líneas de financiación para los Ayuntamientos que quieran iniciar dichos procesos. Aunque hay otras regiones que han ido más allá y han elaborado sus propias Estrategias de Sostenibilidad y están trabajando con grupos de Ayuntamientos, asesorándoles y dotándoles de instrumentos (formación de personal, publicación de guías metodológicas, diseño de indicadores, etc.) para que implanten la AL21, se pueden identificar carencias generales en estos procesos, las más significativas de las cuales son las siguientes:

1. Es destacable la falta de cooperación entre las distintas Comunidades Autónomas, a pesar de que el grado de mimetismo en las actuaciones emprendidas es alto. Este hecho está intrínsecamente relacionado con una falta de liderazgo desde el Gobierno Central,

- que no actúa como coordinador entre las distintas políticas ambientales regionales.
2. Dentro de las Comunidades Autónomas, hay descoordinación entre las distintas Administraciones para la implantación de la AL21 y apenas existen programas comunes entre los distintos niveles administrativos.
 3. Se destina poco presupuesto para este concepto desde los Gobiernos Autonómicos, las Diputaciones y desde la mayoría de los municipios. Además, el dinero que destinan los municipios suele estar condicionado totalmente por las ayudas que reciben.
 4. En relación con la cooperación, la creación de redes de ciudades sostenibles, que puedan compartir información y recursos no está siendo suficientemente promovida desde muchas de las CCAA, aunque algunas sí han entendido esta necesidad, como es el caso de la Junta de Andalucía con la constitución de la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA), la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat en Catalunya o los grupos de Ciudades Udaltalde 21 y Udalsarea 21 dentro de la CAPV.
 5. Generalmente, tampoco existe un verdadero asesoramiento ni seguimiento de los Ayuntamientos que están implantando la AL21. Esto, sobre todo, es especialmente importante para los pequeños municipios, que se suelen enfrentar a grandes problemas técnicos y presupuestarios.
 6. Las AL21 no suelen estar contenidas en el conjunto de las políticas de entidades de rango superior. Aunque no hay que olvidar que una Agenda 21 Regional sólo tiene sentido si va acompañada de Agendas 21 Locales o comarcales, se ha de buscar un equilibrio entre la planificación regional, las acciones locales y la cooperación interlocal.
 7. La elaboración y desarrollo de la AL 21 suele estar entroncada en los Departamentos de Medio Ambiente, y habitualmente, estos Departamentos no cuentan con gran peso político ni con grandes recursos en términos presupuestarios. Aunque este procedimiento es menos costoso y más operativo que una integración inicial, habría que reconsiderar la transversalidad e integración sectorial de la sostenibilidad en todas y cada una de las acciones implementadas a nivel local, y una manera de hacerlo es que las AL21 sean responsabilidad directa de Alcaldía o Presidencia o estén instauradas dentro de un Departamento especial que se encuentre en un nivel superior al resto de Departamentos y cuyas decisiones sean de obligado cumplimiento para ellos. De no hacerlo de este

modo, se puede favorecer que entren en juego los distintos intereses y pesos de los Departamentos, y, seguramente, el Departamento de Medio Ambiente será de los que menos poder de negociación represente.

En consecuencia, la sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar, por lo menos, a toda la actuación municipal en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constante. De este modo, el éxito de la AL21 se sitúa en la habilidad para modificar las estructuras departamentales e integrar las variables ambientales y sociales en el resto de actividades y en la implicación de la ciudadanía, creando nuevos canales de participación en los que la ciudadanía intervenga no sólo en el diseño, sino en la implementación de la AL21. Se ha de formar y no sólo informar, y, en este punto, la educación ambiental es fundamental, por lo que es preciso dedicar más tiempo y medios a la fase inicial de motivación, sensibilización e información.

Finalmente, a modo de resumen, aunque los procesos de AL21 están de moda en la actualidad y muchas Comunidades Autónomas se han sumado a la promoción de su implantación, queda un largo camino por recorrer. En este sentido, se puede considerar que la Administración Central se está manteniendo al margen de estos procesos, que las Administraciones Autonómicas no están ejerciendo un papel central y de coordinación y que las respuestas municipales son muy desiguales. Muchos Ayuntamientos implementan la AL21 como si fuera un mero documento que recoge una serie de acciones de mejora ambiental o, en el mejor de los casos, contempla los aspectos económicos y sociales. Pero, en última instancia, nos vamos a encontrar con el individuo, y no se podrá avanzar en el camino de la sostenibilidad si no se consigue una ciudadanía consciente de la necesidad del cambio, que vea necesario una modificación en sus pautas de consumo, y preparada y cualificada para dicho cambio.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en España. Una visión mediterránea*. Editado por la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, Barcelona.
- ADOLFSSON, S. (2002): «Local Agenda 21 in Four Swedish Municipalities: A Tool towards Sustainability?». *Journal of Environmental Planning and Management*, 2, vol. 45: pp. 219-244. Carfax Publishing.
- AGUILAR, S. (1999): «Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental». En Aguilar, S.; Font, N. y Subirats,

- J. (1999): *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Ed. Tirant lo blanch, Valencia.
- ALLENDE, J. (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- ALLENDE, J. (2002): *Ordenación del territorio y políticas sectoriales. Referencias del caso vasco*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- BERMEJO, R. (2001): *Economía Sostenible: Principios, conceptos e instrumentos*, Bakeaz, Bilbao.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Comunicación de la Comisión: Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*, Bruselas, Mayo de 2001, COM (2001) 264 final.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1987): *Nuestro futuro común*. Alianza Editorial, Madrid.
- DAILY, B. F. y HUANG, S. (2001): «Achieving sustainability through attention to human resource factors in environmental management». *International Journal of Operations & Production Management*, 12, vol. 21, 2001: pp. 1.539-1.552. MCB University Press, United Kingdom.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en los municipios de Barcelona. El diagnóstico ambiental: documento básico de la auditoría municipal*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2000): *Sistema municipal de indicadores de sostenibilidad*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- EUROPEAN ENVIROMENT AGENCY (1997): *Toward Sustainable Development for Local Authorities*. European Environment Agency, Copenhagen (Denmark).
- FONT, N. y SUBIRATS, J. (2000): *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona.
- FREEMAN, C.; LITTLEWOOD, S. y WHITNEY, D. (1996): «Local government and emerging models of participation in the Local Agenda 21 process», *Journal of Environmental Planning and Management*, 1, vol. 39: pp. 65-78.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2002): *L'Agenda 21 de Catalunya: el compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global*. Secretaría técnica de la Agenda 21, Departamento de Presidencia, Barcelona.
- GOBIERNO VASCO (2000): *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: http://www.Udaltalde21.net/ageuskadi_guia.htm
- GOBIERNO VASCO (2002): *Estrategia Ambiental Vasca de desarrollo sostenible*. Disponible en: <http://www.ingurumena.net/castellano/estrategia/estrategia.htm>
- GOODLAND, R. (1997): «La tesis de que el mundo está en sus límites», En *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Más allá del Informe Brundtland*, Editorial Trotta, serie Medio Ambiente, Madrid.

- HEWITT, N. (1995): *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental actino planning towards sustainability*, ICLEI, Friburgo.
- HUTCHINSON, A. y FRANCES, G. (1996): «Bioregionalism regeneration modelling: a holistic approach to health through environmental management», *Environmental Management and Health*, vol. 7/3: pp. 37-40, MCB University Press.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2000): *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*«, Pirámide, Madrid.
- JIMÉNEZ LATORRE, F. y RAMS RAMOS, C. (2002): «Crecimiento económico en un contexto de Desarrollo Sostenible», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, 800, junio-julio 2002: pp.47-64, Ministerio de Economía, Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Bases para la Agenda 21 de Andalucía*. Dirección General de Participación y Servicios Ambientales, Sevilla.
- KELLY; R. y MOLES, R. (2000): «Towards sustainable development in the mid-west region of Ireland», *Environmental Management and Health*, 5, vol. 11: pp. 422 -432, MCB University Press.
- LAFFERTY, W. M. (2001): «Local Agenda 21: The core idea», en Lafferty, W.M: *Sustainable Communities in Europe*, Earthscan Publications Ltd, London, United Kingdom.
- LAKE, A. (1996): «The city in 2050: how sustainable?», *World Transport Policy & Practice*, 2, vol. 2/1: pp. 39-45, MCB University Press.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2002): *Estrategia de Desarrollo Sostenible Española*, Documento de Consulta. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid. Available on: <http://www.esp-sostenible.net>
- NACIONES UNIDAS, DESARROLLO SOSTENIBLE (1992): *Cumbre para la Tierra. Programa 21*, UNEP, 1992, Río de Janeiro, Brasil. Available on: <http://www.un.org/esa/sustdev/indisd/spanish/ambienta.htm>
- NIETO CARAVEO, M. C. (2002): «Hacia el Desarrollo Sustentable: ¿Dónde estamos 10 años después?». *Pulso*, p. 4, San Luis Potosí, México. Disponible en <http://ambiental.uaslp.mx/docs/LMNC-AP020411.pdf>
- O'RIORDAN, T. and VOISEY, H. (ed) (1998): *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan Publications Ltd, London, United Kingdom.
- OECD (2001): *Sustainable Development: Critical Issues*, OCDE, Paris.
- PELLIZZONI, L. (2001): «The myth of the best argument: power, deliberation and reason». *British Journal of Sociology*, Vol. 52, Issue 1: pp. 59-86. Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd.
- PNUMA (2000): *Perspectiva del Medio Ambiente Mundial 2000 (GEO-2000)*. Eds. Mundiprensa, Madrid, Barcelona y México.
- PRIMERA CONFERENCIA EUROPEA DE CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES (1994): *Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad (La Carta de Aalborg)*. Dinamarca.

SEGUNDA CONFERENCIA EUROPEA DE PUEBLOS Y CIUDADES SOSTENIBLES (1996): *De la carta a la acción*. Lisboa, octubre de 1996.

TWYMAN, C. (1998): «Rethinking community resource management: managing resources or managing people in western Botswana?» *Third World Quarterly*, 4, vol. 19: pp. 745-770.

UNIÓN EUROPEA (1999): Grandes orientaciones de las políticas económicas (1999). Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l25049.htm>

RESUMEN

La Agenda Local 21 como instrumento de sostenibilidad: la experiencia española

En el presente artículo investigamos sobre el concepto de Desarrollo Sostenible y su aplicación en el nivel local mediante la Agenda Local 21, uno de los instrumentos más novedosos de gestión ambiental, social y económica con que cuentan, actualmente, los gobiernos municipales. Para ello, se realiza un estudio comparativo de las Comunidades Autónomas españolas, centrándonos, sobre todo, en las acciones emprendidas por los distintos Gobiernos Autónomos. El objetivo perseguido es realizar un balance sobre la situación de estos procesos en las Comunidades Autónomas, analizando el impulso que las políticas autonómicas de sostenibilidad tienen sobre la decisión de los Ayuntamientos de emprender un proceso de Agenda Local 21. Con esta investigación se confirma la hipótesis de que la implementación de la Agenda Local 21 se encuentra en fases todavía iniciales dentro del territorio español. Por último, especificamos una serie de propuestas de mejora que creemos conveniente incorporar a estos procesos.

PALABRAS CLAVE: Agenda Local 21, desarrollo sostenible, políticas de medio ambiente, sostenibilidad local y crecimiento económico.

SUMMARY

Local Agenda 21 as a tool of sustainability: the Spanish experience

In the present article we investigate the concept of Sustainable Development and its application at locality level by means of Local Agenda 21, one of the newest instruments for environmental, social and economic management available to municipal governments. For that purpose, we carry out a comparative study focused mainly, on the actions undertaken by Regional Governments in Spain. We aimed to assess the current status of those processes in the Autonomous Regions, as well as to analyse the consequences that the policies of sustainability by Regional Governments do have on decisions taken by City Councils at the Regions to undertake a process of Local Agenda 21. With this investigation, we confirm the hypothesis that the implementation of Local Agenda 21 still is in initial phases within the Spanish territory. Finally, we propose a series of recommendations that may improve these processes.

KEYWORDS: Local Agenda 21, sustainable development, local government, environmental policy, local sustainability and economic growth.

