

AGENDA 21: SUBSIDIARIEDAD Y COOPERACIÓN A FAVOR DEL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE*

Pere J. Brunet Estarellas

Fernando Almeida García

Departament de Ciències de la Terra, Universitat de les Illes Balears

Miquel Coll López

Profesor de Enseñanza Secundaria

«La filosofía de la Agenda 21 requiere implicar y dar poder a la población local».
Guía europea para la planificación de las Agendas 21 Locales. ICLEI.

RESUMEN

El Programa 21 es un documento de compromiso adoptado en la Cumbre de Río de 1992 para promover el desarrollo sostenible. Mediante el uso del concepto de sostenibilidad se ha pretendido identificar un modelo alternativo de desarrollo, respetuoso con el medio ambiente, socialmente equitativo y duradero.

De acuerdo con el espíritu de Río, la Agenda 21 (A21) se define como un plan de acción mediante el que, previa identificación de la problemática (auditoría ambiental) de cada ciudad o municipio y a partir de un nuevo modelo de cooperación entre las administraciones públicas y los agentes sociales y económicos, se diseñan estrategias de intervención a escala local. La necesidad de intervenir en el ámbito medioambiental, económico y social confiere a la A21 una categoría de plan estratégico.

En este trabajo se ha analizado el proceso de implantación y desarrollo de la A21 en España, uno de los países europeos con un mayor número de iniciativas de este tipo, si bien

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación Estrategias de Cooperación y Desarrollo Sostenible en Baleares, del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003, Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y cofinanciado por el FEDER. Referencia BS02003- 09472. El investigador principal es Pere J. Brunet.

es cierto que el panorama a escala regional presenta importantes diferencias. En función de la información disponible, se ha profundizado en el estudio de los casos de Andalucía, Catalunya, Islas Baleares y País Vasco.

Palabras clave: Desarrollo sostenible. Cumbre de Río. Programa 21. Agenda 21 (A21). Carta de Aalborg. Ciudades Europeas Sostenibles. Subsidiariedad. Cooperación.

ABSTRACT

Programme 21 is a document adopted in the 1992 Rio Summit which is committed to promoting sustainable development. It aims to identify a socially equitable, lasting, alternative model of development which respects the environment through the use of the concept of sustainability.

In accordance with the spirit of the Rio Summit, Agenda 21 (A21) is defined as an action plan based on a new model of cooperation between public administrations and economic and social agents through which intervention strategies at the local level are designed after each city or municipality's problems have been identified (environmental auditing). The need to intervene in the environmental, economic and social spheres makes A21 a strategic plan.

This paper analyses the implementation and development process of A21 in Spain, one of the European countries with the greatest number of initiatives of this kind, although it is true that there are important differences at the regional level. It considers case studies in Andalusia, Catalonia, the Balearic Islands and the Basque Country in depth on the basis of available information.

Key words: Sustainable development. The Rio Summit. Programme 21. Agenda 21 (A21). The Aalborg Charter. Sustainable European Cities. Subsidiarity. Cooperation.

I. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En sesión del 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de la ONU decidió celebrar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Dicho acuerdo se materializó en la convocatoria de la Cumbre de Río (Brasil) de 1992, en la que se estableció que «*El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*» (Principio 3). Uno de los principales méritos que se atribuyen a Río ha sido difundir el concepto de desarrollo sostenible, después de haber aparecido por primera vez a nivel oficial en 1987 en el Informe Brundtland de Naciones Unidas: Nuestro Futuro Común.

Concebido el desarrollo sostenible como un modelo que satisface las necesidades presentes sin comprometer las opciones de las generaciones futuras, desde entonces la popularización de dicho concepto lo ha convertido en uno de los referentes más habituales en los discursos de técnicos y políticos. Ello coincide con una renovada preocupación por cuestiones de carácter medioambiental y de calidad de vida, y por la reducción/eliminación de las modalidades de producción/consumo insostenibles. Como explica Font, N. (2000), es un

concepto que cuestiona el modelo de desarrollo convencional, difiriendo por incorporar tres premisas fundamentales:

- Integra los conceptos de desarrollo, bienestar social y calidad de vida.
- Exige una distribución equitativa de la riqueza, tanto para las generaciones presentes como para las futuras.
- Propone la utilización racional de los recursos como condición para conseguir la habitabilidad del planeta a largo plazo.

La sostenibilidad es un término mediante el cual se ha pretendido identificar un modelo alternativo de desarrollo, respetuoso con el medio ambiente, socialmente equitativo y duradero. Se trata, sin embargo, de un concepto ambiguo que, por esta razón, plantea serios inconvenientes a la hora de ponerlo en práctica en una sociedad caracterizada por intereses divergentes, con un especial apego al consumo y que, generalmente, muestra bajas aptitudes de solidaridad. Un concepto por otra parte que, a causa de su uso ambivalente, plantea serios interrogantes tanto por la necesidad de centrar la atención en cuestiones de carácter político, social y económico, como por la de definir las posibles estrategias de transformación del modelo actual (Naredo, J.M. 1997).

El modelo de desarrollo sostenible contradice los principios que sustentan el modelo de crecimiento tradicional, cuyo principal objetivo es la obtención de resultados a corto plazo, bajo criterios de rentabilidad económica. No es de extrañar que, a la hora de medir el estado de salud del sistema, la economía convencional utilice exclusivamente indicadores de mercado, tales como el incremento de la renta y del consumo, con una atención sólo marginal hacia aspectos de carácter ambiental y social.

En contradicción con esta interpretación, la filosofía del modelo de desarrollo sostenible plantea objetivos mucho más amplios y durables, de ahí que la práctica de la sostenibilidad exija adoptar mecanismos de evaluación transversales y unas estrategias de intervención comprometidas con la economía, la sociedad y el medio ambiente. Todo ello conduce a un necesario análisis de las causas que producen los modos de producción y de consumo insostenibles y a reorientar las prácticas políticas, económicas y culturales para rectificar dichas tendencias. Para conseguir estos objetivos es fundamental el tránsito hacia una nueva cultura que promueva modalidades de producción y de consumo equitativos y respetuosos con el medio ambiente, y que las instituciones públicas adopten una aptitud de liderazgo en el proceso, con la adopción de mecanismos que incentiven una amplia participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y gobernabilidad del territorio. En la gestión de los problemas colectivos y legitimación de propuestas de intervención, se invocan los valores de la democracia participativa frente a la democracia representativa, trasladando a la escala local buena parte del protagonismo a la ciudadanía.

La Agenda 21 (A21) responde a estos objetivos y, por ello, es hoy uno de los principales instrumentos de gestión e intervención a favor del desarrollo sostenible.

II. EL PROGRAMA 21, LA AGENDA 21 Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El compromiso de promover el desarrollo sostenible, adoptado en la Cumbre de Río de 1992, quedó plasmado en cuatro documentos:

- La Declaración de principios.
- El Convenio Marco sobre el Cambio Climático.
- El Convenio sobre la Biodiversidad.
- El Programa 21.

El Programa 21 consta de 4 secciones, desarrolladas en 40 capítulos, en las que se abordan las siguientes cuestiones: dimensiones sociales y económicas, conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, fortalecimiento del papel de los grupos principales y medios de ejecución. En el capítulo 28 de la sección tercera (Iniciativas de las autoridades locales en apoyo al Programa 21) se establecen las bases de acción, objetivos, actividades y medios de ejecución para aprobar el Programa 21 local.

El Programa 21 de los otros tres documentos citados por ser un plan de acción que, con la implementación de la A21 a escala local (AL21), permite diseñar estrategias de intervención a favor de la sostenibilidad, a partir de la cooperación entre administraciones públicas y agentes sociales. Se trata de una estrategia mediante la que se intenta que las ciudades y los municipios asuman su cuota de responsabilidad en la movilización de la población, en la gestión eficaz del territorio y en la promoción de unos escenarios justos y duraderos desde el punto de vista ambiental, social y económico.

A partir de Río, se diseñó un calendario de implantación del Programa 21 en el que se propuso el inicio de un proceso consultivo para incentivar la cooperación entre las administraciones locales a nivel internacional. Se planteó la conveniencia de que en 1996 las autoridades locales de cada país hubiesen llevado a cabo un proceso inicial de consultas con sus respectivas poblaciones para cosensuar el Programa 21 a escala local. En este proceso de intermediación entre las organizaciones internacionales y las administraciones locales, ha jugado un papel decisivo el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (International Council for the Local Environmental Initiatives: ICLEI), que impulsó la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles, celebrada en la ciudad danesa de Aalborg en 1994 a instancias de la Comisión Europea. En dicha Conferencia se aprobó la Carta de Aalborg (Carta de Ciudades y Municipios Europeos hacia la Sostenibilidad), cuya firma de adhesión por parte de las administraciones locales se identifica como primer paso en el proceso de implantación de la AL21.

Dicho documento, que constituye la principal aportación de la conferencia en el proceso de implantación del programa, consta de tres partes:

- La declaración de consenso: las ciudades europeas hacia la sostenibilidad
- La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles.
- La participación en las iniciativas locales del Programa 21: planes de acción local a favor de la sostenibilidad.

En relación al segundo punto, la Carta de Aalborg insistía en activar una campaña de apoyo a las ciudades europeas sostenibles, que debía finalizar en 1996, para ser objeto de una evaluación en una segunda conferencia europea. Esta propuesta cristalizó en la presentación de la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles, un instrumento organizativo de gran importancia que ha mantenido el espíritu de Aalborg en los años siguientes y ha posibilitado la coordinación de diferentes redes de autoridades locales europeas.

La Segunda Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles se celebró en Lisboa en 1996 y reunió a un millar de representantes locales y regionales de toda Europa. Ade-

más de evaluar las experiencias habidas desde la celebración de la Conferencia de Aalborg, se aprobó La Carta de Acción de Lisboa. Tuvo como principales objetivos incentivar a las administraciones locales para que impulsaran sus respectivas A21, dedicaran medios para conseguirlo y estimularan la creación de redes con la intención de «*iniciar negociaciones con la región, país o continente sobre la necesidad de compartir oportunidades, cargas y responsabilidades*». A fin de facilitar el consenso entre todos los sectores y actores implicados, se recomendó el establecimiento de un grupo de compromisarios o instituciones responsables (Forum Local de la A21).

A la conferencia de Lisboa siguieron otras, como las celebradas en Turku (1998), Sofía (1998), Sevilla (1999) y La Haya (1999), en las que se atendió a la necesidad de reforzar las estructuras participativas en el desarrollo de la A21 a escala regional.

A finales de los noventa, 650 autoridades regionales y locales de 32 países europeos habían alcanzado el compromiso a favor de la sostenibilidad local mediante su adhesión a la Carta de Aalborg. Sin embargo, la importante dispersión y diversidad de enfoques que habían tenido las AL21 hasta entonces, en gran medida como consecuencia de su notable aceptación, hizo que en la Tercera Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles, celebrada en la ciudad alemana de Hannover en 2000, se planteara la necesidad de normalizar y regular las diferentes iniciativas desarrolladas y darles apoyo administrativo. La reunión de Hannover, a la que se acudieron 1300 participantes de 52 países diferentes, es un nuevo llamamiento a la responsabilidad de la comunidad internacional en la consecución del modelo de desarrollo sostenible, a favor de una mayor implicación de la ciudadanía, de las organizaciones y de los diferentes niveles de gobierno. Se insta a la cooperación con los nuevos socios europeos y países en vías de desarrollo, especialmente en la región mediterránea, para facilitar la adopción de políticas locales de acuerdo con modelos locales de desarrollo sostenibles y conseguir una plena integración y cohesión social y económica europea. Además de otras cuestiones ya planteadas en conferencias anteriores, en ésta se insiste en la importancia de utilizar indicadores comunes y transversales que permitan evaluar los progresos conseguidos y su comparación a escala local. En este sentido, la presentación de una iniciativa de monitorización sistemática mediante la definición de estándares o indicadores concretos de sostenibilidad fue una de las principales contribuciones de dicha conferencia. Se insistió en la necesidad de establecer y desarrollar redes regionales que permitieran una mayor cooperación, intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas, al tiempo que asegurar una mayor cobertura técnica y económica de los diferentes gobiernos. En relación a este último punto, se exhorta a las instituciones europeas a la concesión de subsidios y subvenciones en el marco de los Fondos Estructurales, condicionados a la existencia de un plan de desarrollo sostenible.

Diez años después de Río, la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (Río+10) se convirtió en el nuevo escenario de debate y evaluación de los logros conseguidos a nivel mundial. Entonces, 6400 pueblos y municipios de 113 países diferentes habían iniciado ya el proceso de implantación de la A21. Representantes de 22 gobiernos regionales (definidos como «*primer y mayor nivel de subdivisión política dentro de los Estados Nación individualmente representados en las Naciones Unidas*»), entre los que encontraban representantes del País Vasco y Cataluña, avalaron la denominada Declaración de Gauteng. Es un nuevo llamamiento al compromiso de los gobiernos regionales en el

desarrollo de estrategias de desarrollo sostenible e implementación de las A21, que se apoya en la creación de una red global para compartir información y experiencias de desarrollo sostenible a nivel regional.

Como sucedió en 1994, la ciudad de Aalborg ha sido la capital del movimiento local a favor de la sostenibilidad, al albergar en junio de 2004 la última Conferencia Europea de Municipios Sostenibles (Aalborg+10), con asistencia de más de 1000 compromisarios. En ella se ha valorado la existencia de un amplio, activo y beligerante movimiento local a favor de un modelo de desarrollo más sostenible, así como un importante incremento del número de ciudades y municipios adheridos a la Carta de Aalborg. Sin embargo, el éxito alcanzado a lo largo de estos diez años se ha visto devaluado al constatarse que la adhesión a la Carta de Aalborg en ocasiones no ha significado más que una simple declaración institucional de buenas intenciones, sin haberse definido ni puesto en práctica ningún plan de acción. Los denominados Compromisos de Aalborg son una renovada apuesta a favor del proceso participativo y de gobernanza, poniendo especial énfasis en la necesidad de llevar a cabo una planificación preventiva y activar estrategias integrales que tengan en cuenta aspectos ambientales, económicos y sociales.

Los llamamientos internacionales, la prolífica declaración de intenciones y apuestas de los gobiernos locales y regionales a favor del desarrollo sostenible a los que hemos hecho referencia en este apartado, se ha visto reforzada por la tardía redacción de otros tipos de documentos, de ámbito comunitario y estatal: las Estrategias de Desarrollo Sostenible.

En su reunión de Helsinki de diciembre de 1999, el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a elaborar una propuesta de estrategia europea de desarrollo sostenible, que finalmente se aprobó en Gotemburg en junio de 2001. Siguiendo el mismo procedimiento, diferentes países y gobiernos regionales de la UE han aprobado sus respectivas estrategias.

En el caso español, el proyecto de Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) fue presentado por el Gobierno en junio de 2000, comprometiéndose a impulsar un nuevo modelo de integración y equilibrio del progreso económico, desarrollo social y protección medioambiental a largo plazo. Grupos ecologistas y otros colectivos no sólo criticaron la innecesaria fastuosidad del acto de presentación del proyecto, sino que pusieron en duda la bondad del documento, por ser contradictorio con el modelo de crecimiento sostenido promovido desde la Administración central y coincidir con la aprobación de uno de los proyectos más irracionales e insostenibles de la democracia española: el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Como réplica, en un ambicioso documento confeccionado a principios de 2002 por las organizaciones WWF/Adena, SEO/BirdLife, Greenpeace y Ecologistas en Acción, se propusieron un total de 225 medidas concretas de desarrollo sostenible, alternativas al proyecto oficial.

Por otra parte, en diferentes comparecencias parlamentarias y trabajos de comisión, algunos grupos políticos reprocharon al Gobierno la tardía aparición de la EEDS, con posterioridad a la implantación de numerosas iniciativas (con claras referencias a la A21) por parte de un ya numeroso grupo de municipios y gobiernos regionales. En las intervenciones llevadas a cabo por representantes de ciertos partidos políticos abundan las críticas referentes al carácter generalista del documento, a la inexistencia de medidas presupuestarias necesarias para su impulso y de un marco de participación social amplio y representativo, así como a la ausencia de objetivos, compromisos, prioridades y plazos concretos. Como principales ejem-

plos de la flagrante contradicción entre los planteamientos teóricos de la EEDS y la práctica, además de las reiteradas alusiones al PHN, se cita el incumplimiento de los acuerdos del protocolo de Kioto y el contencioso abierto por el gobierno central contra la ecotasa balear.

A rebufo de lo acontecido, algunos gobiernos regionales han redactado sus respectivos planes o estrategias de desarrollo sostenible.

III. HACIA UN NUEVO SISTEMA DE RELACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y LA CIUDADANÍA

Frente a la institucionalización de un modelo jerarquizado de intervención y planificación convencional, de arriba a abajo, con la puesta en marcha de la A21 se intenta incentivar nuevos procesos participativos a partir de la formulación de estrategias de abajo a arriba, con una amplia y activa implicación ciudadana. Esta alternativa hace que la administración, más que controlar el proceso, tenga como principales objetivos facilitararlo, estimulando la participación de los diferentes agentes sociales, políticos y económicos, trasladando el protagonismo a la ciudadanía en el tratamiento de temas y resolución consensuada de problemas. Ello hace que la participación ciudadana y el liderazgo de la administración local se conviertan en los signos más identificadores del proceso.

El tránsito de un modelo de gobierno convencional hacia otro de tipo multinivel y relacional incrementa la capacidad de los agentes locales para intervenir, compartir responsabilidades en la definición de objetivos y concretar soluciones, al tiempo que amplía el intercambio de conocimientos y refuerza las posibilidades de cooperación.

Sin embargo, la implantación del principio de subsidiariedad exige una previa redefinición de roles, tanto por parte de la administración pública como de los agentes económicos y sociales. Se trata en definitiva de una estrategia que responde a la observación planteada desde diferentes foros internacionales, como la Cumbre de Río, y en documentos oficiales, como la Estrategia Territorial Europea (ETE), de que la práctica de la sostenibilidad debe abordarse desde la escala local. En función de las diferentes situaciones existentes, se pretende que la materialización de esta iniciativa no esté condicionada por el establecimiento de un sistema de normas rígidas predefinidas sino que, como se establece en el capítulo 28 del Programa 21, el diseño de los procesos consultivos, determinación de objetivos e implementación de estrategias dependa de la capacidad y aptitudes de las propias administraciones y agentes locales, así como de las peculiaridades de cada caso.

Desde el punto de vista institucional, el deseo de las administraciones locales de ganar centralidad *«puede ser un acicate para que estas administraciones exploren formas de ganar legitimidad y demostrar su capacidad para resolver problemas colectivos territorialmente localizados»* (Font, N. 2000, 17). Sin embargo, no cabe duda de que, aun a costa de las ventajas derivadas de un mayor protagonismo de los agentes sociales y de niveles locales de gobierno, el nuevo escenario creado no siempre ha sido una garantía para la consecución de los objetivos de un desarrollo sostenible.

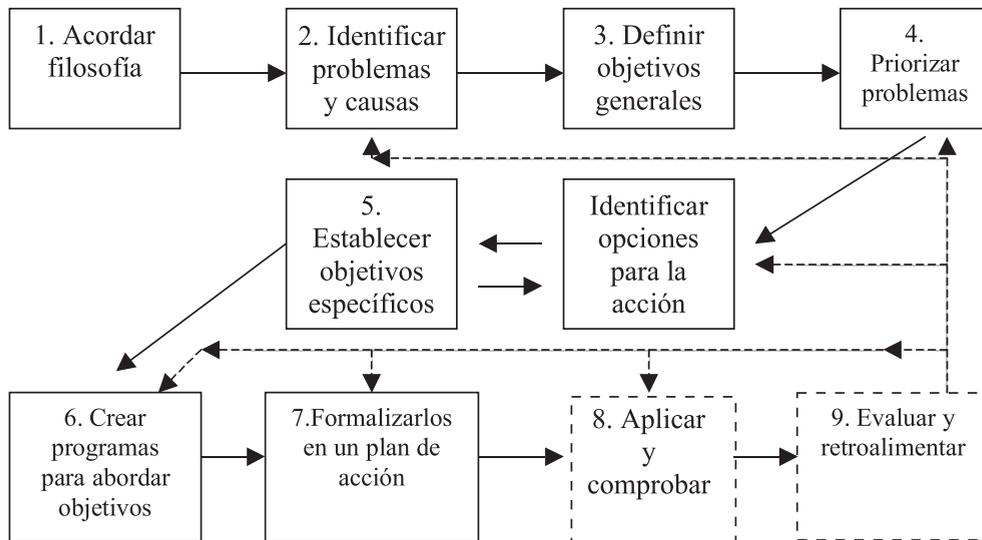
IV. LA IMPLANTACIÓN DE LA AGENDA LOCAL: METODOLOGÍA Y EVALUACIÓN

La novedad de algunas de las cuestiones planteadas en los apartados anteriores, especialmente en lo referente a la subsidiariedad y a la autonomía de gestión que deben acompañar la implantación de las A21, ha creado en ocasiones importantes inconvenientes. En la práctica, la implantación de las A21 ha sido un trabajo acompañado de cierta inseguridad y desviaciones, que se han intentado resolver y corregir respectivamente a partir de la publicación de guías metodológicas, como la confeccionada por el ICLEI (1995).

Como agencia ambiental internacional para los gobiernos locales, el ICLEI ha desarrollado un importante papel de divulgación, asesoramiento y consultoría sobre temas ambientales para los gobiernos locales. Creado en 1990 en el marco del Congreso Mundial de los Gobiernos Locales para un Futuro Sostenibles, el ICLEI ha tenido como principal objetivo aglutinar a nivel internacional a aquellos gobiernos locales, regionales y nacionales comprometidos con el desarrollo sostenible. Además de promover dicha asociación de intereses, la ICLEI ofrece la condición de miembro asociado sin voto a organizaciones no gubernamentales, agencias y particulares que trabajan por el mismo objetivo. La publicación por parte de la ICLEI en 1995 de la *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*, traducida al castellano en 1998, se ha convertido en uno de los principales instrumentos para la planificación de las AL21.

La guía elaborada por el ICLEI presenta una serie de recomendaciones y propone una metodología de trabajo basada en el desarrollo de nueve fases que van de la definición de la filosofía de trabajo a la evaluación del proceso. Como se describe en su presentación, no se trata de un prontuario orientado a dar soluciones concretas a problemas determinados sino

Fig. 1. Esquema del proceso de gestión del Plan de Acción Ambiental Local



Fuente: ICLEI/Bakeaz 1998.

una guía para la elaboración de un plan sistemático de acción, especialmente útil para aquellas Comunidades que no hayan desarrollado todavía sistemas de información ambiental ni planes de acción.

La identificación de los planteamientos, contenidos y procesos, su concatenación y resultados obtenidos es absolutamente necesaria a la hora de valorar la bondad de una AL21.

Como se ha explicado antes, la adhesión de los gobiernos municipales a la Carta de Aalborg es el primer paso en el proceso de implantación de la AL21, a partir del cual se acomete una auditoria medioambiental que permite conocer la situación y diagnosticar la problemática específica a escala local, necesaria para definir el plan de acción. Con dicha adhesión, los actores sociales aceptan implícitamente la filosofía de dicho documento, a partir de la que se obligan a trabajar para implementar los valores del desarrollo sostenible y promover una serie de estrategias concretas. Sin embargo, la experiencia demuestra que dicha adhesión es insuficiente para evaluar el rendimiento de un acuerdo que no siempre tiene un desarrollo posterior y que, por este motivo, en ocasiones se transforma en una simple declaración de buenas intenciones. Discrepancias o cambios políticos, desconocimiento real de este tipo de iniciativas, inexistencia de cobertura económica y técnica, son algunos de los motivos que condenan al fracaso a este tipo de iniciativas.

Por ello, además de la dimensión conceptual, es especialmente importante el conjunto de contenidos o políticas, el sistema de indicadores de sostenibilidad adoptados, la transversalidad o integración sectorial en el análisis y en las propuestas, así como la representatividad y grado de implicación de la población.

En el caso español, diferentes administraciones han elaborado una serie de documentos técnicos, mediante los que se proponen una metodología concreta para la elaboración de AL21. Con ello, se intenta adaptar el modelo propuesto por el ICLEI a las particularidades regionales y, en ocasiones, a unos intereses políticos concretos.

Observando a modo de ejemplo el caso catalán, las metodologías propuestas por la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Catalunya difieren a nivel político en tres aspectos (Manuel, D. y Martí, N. 2000, 162-164):

- en el papel jugado por las diferentes administraciones implicadas, en cuanto a las pautas de intervención.
- en relación al sistema de participación social.
- en lo referente al grado de responsabilidades asumidas por la administración para llevar a cabo la fase de diagnóstico ambiental.

La metodología de trabajo propuesto por la Diputación de Barcelona se fundamenta en cuatro fases, cuyo desarrollo viene precedido por la adhesión a la Carta de Aalborg por parte de los municipios (Manuel, D. y Martí, N. 2000, 147):

1. Información general sobre el municipio.
2. Diagnóstico y análisis de la situación actual.
3. Plan de Acción Ambiental. Establecimiento de líneas estratégicas y definición de actuaciones. Elaboración de documento de auditoria.
4. Postauditoria. Seguimiento.

Uno de los documentos técnicos que presenta con mayor detalle el método de implantación de AL21 ha sido el publicado en 2002 por la Conserjería de Medio Ambiente del

Gobierno Balear. En el capítulo de contenidos mínimos y procesos para la elaboración de una AL21, se proponen una serie de fases y procesos (Cuadro 1).

Cuadro 1
METODOLOGÍA DE IMPLANTACIÓN DE LA AL21 EN LA COMUNIDAD BALEAR:
FASES Y PROCESOS

Fases:	Procesos:
1. Inicio: Decisión de la administración municipal en el cumplimiento de etapas y compromisos relacionados con el desarrollo sostenible.	Adhesión a la Carta de Aalborg por parte del órgano administrativo competente, generalmente el plenario municipal. Comunicación del municipio adherido al Organismo de la Administración General del Estado competente. Comunicación a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Firma voluntaria de protocolo general de colaboración técnica y económica con otras Administraciones.
2. Redacción de los documentos de Diagnóstico y del Plan de Acción.	Definición del ámbito de aplicación. Elaboración del diagnóstico. Reunión de inicio del proyecto. Elaboración de materiales para la presentación del proyecto y recopilación de información operativa. Presentación de los proyectos a las diferentes áreas de la administración municipal. Recogida de información. Trabajo de campo. Inicio de la redacción del diagnóstico. Prediagnóstico y diagnóstico final. Constitución del Foro Ciudadano. Análisis preliminar de la situación. Elaboración de un Prediagnóstico ambiental del municipio. Elaboración de un Diagnóstico final. Presentación y aprobación consensuada del Diagnóstico Final por parte del Forum Ciudadano. Aprobación del Diagnóstico Final por parte del plenario municipal.
3. Elaboración de los documentos del Plan de Acción.	Redacción del Plan de Acción: Plan de Participación, Plan de Actuación y Plan de Seguimiento. Iniciativas y propuestas provisionales. Selección y priorización de proyectos. Redacción del Plan de Participación. Redacción del Plan de Actuación. Redacción del Plan de Seguimiento.
4. Implantación y seguimiento de la AL21.	Presentación, consenso y aprobación del Plan de Acción. Correcciones y seguimiento de la AL21.

Fuente: Govern de les Illes Balears (2002).

V. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS A21 EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y ESPAÑOL

Existe un canal preestablecido mediante el cual las corporaciones locales o entidades supramunicipales comunican al gobierno regional su compromiso de llevar a cabo una A21 (adhesión a la Carta de Aalborg), que recoge luego el Organismo competente de la Administración general del Estado para ser trasladado a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Sin embargo, el tránsito de la información a través de los diferentes eslabones administrativos no siempre se cumple, por lo que existen serias dificultades a la hora de confeccionar un inventario que recoja de manera sistemática la totalidad de las entidades adheridas. No importa decir que el problema es aún mayor a la hora de conocer la situación en la que se encuentran dichas entidades en el proceso de implantación de la A21.

1. La A21 en el contexto internacional

Sin duda, la información más completa sobre A21 a nivel internacional está recogida en el Sistema de Información sobre Ciudades Sostenibles de la Comisión Europea, dependiente de la ICLEI. En su página de Internet (www.sustainable-cities.org) aparece un listado de ciudades y de entes administrativos supramunicipales de 42 países adheridos a la Carta de Aalborg. Desde 1994, la evolución del número de signatarios contabilizados en dicho documento presenta una proyección ascendente, tal como queda reflejado en el cuadro 2. En la última visita a dicha página (20/07/2004), se recogían 2250 adhesiones. Los once países mayormente implicados en el proceso aparecen en el Cuadro 3.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SIGNATARIOS DE LA CARTA DE AALBORG (1994-2003)

año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
adhesiones	80	174	305	383	446	627	880	1406	1869	2030

Fuente: www.sustainable-cities.org. 21/04/2004

Salta a la vista el importante número de iniciativas promovidas en España (835) e Italia (791), con un peso relativo del 37,82 y 35,82 % respectivamente sobre el conjunto de adhesiones computadas (2208).

La gran mayoría de ciudades europeas que han iniciado el proceso de implantación de A21 tiene una población inferior a los 200.000 habitantes. Sin embargo, el hecho de que en la relación de entidades adheridas a la Carta de Aalborg aparezcan grandes ciudades como Roma, Barcelona, Oslo o Viena demuestra que la apuesta para resolver los problemas existentes no depende de la dimensión de las entidades involucradas sino de la voluntad política en conseguirlo y de la tradición en la implementación de políticas medioambientales. Como señala **Castiella, T. (2004)**, es ésta una circunstancia que *«posiblemente deba interpretarse en clave de proceso: muchas ciudades nórdicas, centroeuropeas e inglesas llevan muchos más años trabajando por la sostenibilidad urbana y cabe pensar que no necesitan de impulsos colectivos con tanta intensidad»*.

Cuadro 3
PAÍSES CON MAYOR NÚMERO DE ADHESIONES RECOGIDAS EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE CIUDADES SOSTENIBLES

Países	Adhesiones			
	Efectivas	Provisionales	Total	% s/ 42 países
Austria	22	3	25	1,13
Croacia	22	0	22	1,00
Finlandia	31	0	31	1,40
Francia	43	1	35	1,59
Alemania	74	6	80	3,62
Grecia	64	5	69	3,13
Italia	745	46	791	35,82
Portugal	22	1	23	1,04
España	801	34	835	37,82
Suecia	22	1	23	1,04
Reino Unido	99	2	101	4,57
Total 42 países	2093	115	2208	100,00

Fuente: www.sustainable-cities.org. 21/04/2004.

N. Font (2003) y otros estudiosos del tema, relacionan fuerte implantación de la A21 en Europa con citan tres factores principales:

- La presencia de emprendedores y el papel de liderazgo asumido en el proceso por las instituciones, desde diferentes niveles político-territoriales.
- La existencia de políticas ambientales avanzadas y de sociedades con un alto grado de sensibilización y responsabilidad ecológica.
- El grado de autonomía de los gobiernos locales.

2. La AL21 en el contexto español: estudio de casos

Desde el punto de vista cuantitativo, los datos aportados en el apartado anterior no permiten dudar de la amplia aceptación que ha tenido en España la A21. El hecho de que en la reciente Conferencia Europea de Municipios Sostenibles (Aalborg+10), 163 de los aproximadamente 1000 asistentes representaran a diferentes entidades y colectivos de nuestro país, demuestra el permanente interés que despiertan los temas relacionados con las buenas prácticas de gobierno, la participación ciudadana y la necesidad de plantear estrategias integradoras desde el punto de vista ambiental, social y económico.

Aunque existe una bibliografía cada vez más amplia que da cuenta de la implantación de AL21 en diferentes ámbitos territoriales del país, apenas existen estudios de carácter general

sobre el tema. En Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España, un interesante trabajo coordinado por N. Font y J. Subirats (2000), se analizan los casos de Vitoria- Gasteiz, Calvià (Mallorca) y Barcelona, y de Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña y Madrid.

Un estudio financiado por la Diputación de Barcelona y llevado a cabo por N. Font (2003), no sólo da a conocer nuevos datos sino que permite hacer una valoración cualitativa de la muestra elegida. A partir de los resultados de una encuesta, enviada en 2000 a los 100 municipios más activos en la elaboración de sus respectivas AL21 (contestada sólo por 65 de ellos), se deduce que:

- La mayoría de ayuntamientos implicados han creado o tienen previsto crear mecanismo de consulta y participación ciudadana, centrándose de manera especial en la realización del diagnóstico, en la formulación y adopción del plan de acción y en la implementación de las acciones acordadas.
- A partir de la implantación de la AL21, los procesos participativos han tenido especial impulso en municipios pequeños y medianos.
- En la mayoría de municipios analizados, el forum se convierte en el principal mecanismo de participación ciudadana.
- Sólo el 2% de los municipios que respondieron a la encuesta utilizaron la totalidad de mecanismos que identifican el proceso (reuniones de grupos, reuniones temáticas, forum, audiencia, referéndum y encuestas), el 25% únicamente uno, mientras que la mayoría de ellos (35% del total) utilizó tres.
- Desde el punto de vista de la participación de diferentes actores sociales, se detecta una especial implicación de las asociaciones vecinales, ecologistas y de la ciudadanía en general.
- A escasa asistencia de los convocados aparece como principal problema relacionado con la participación ciudadana.
- Aunque se detecta una creciente voluntad integradora en el tratamiento de temas, especialmente en municipios pequeños y medianos, sólo una quinta parte de los diagnósticos municipales tienen una orientación transversal, con especial atención de los de tipo ambiental y una débil presencia de los de carácter social.
- La modificación del plan urbanístico, estratégico o territorial es una cuestión que se plantea preferentemente en ayuntamientos pequeños y medianos (el 27% de los casos) y en mucha menor medida (el 7%) en los grandes.

Ante esta parquedad de información, uno de los principales objetivos de nuestro trabajo ha sido identificar el número de iniciativas instaladas en nuestro país hasta mediados de 2004. Para conseguirlo, sólo un costoso manejo de los datos aportados por el ICLEI en su página de Internet, referidos a ciudades, municipios y a otras formas de organización administrativa, en muchas ocasiones sin posibilidad de determinar su adscripción territorial concreta, nos ha permitido conocer la situación actual de la AL21 en nuestro país.

El Cuadro 4 da cuenta del número de ciudades y municipios signatarios de la Carta de Aalborg, agrupadas por Comunidades Autónomas. A partir de los datos aportados por el ICLEI, previamente homogeneizados, se observan importantes diferencias. Atendiendo a los resultados obtenidos, mientras la implantación de A21 aún no se ha materializado en Ceuta y Melilla, el mayor número de iniciativas se detectan en Cataluña (258) y la Comunidad Valenciana (137), sumando un total de 395 que representa el 50,97% del total estatal (775).

Desde el punto de vista relativo, las AL21 tienen, una escasa implantación relativa (< del 10% sobre el total de ciudades y municipios de la Comunidad Autónoma) en Aragón, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Galicia y Andalucía. En mejor posición (entre 10-20% de las ciudades y municipios de cada Comunidad Autónoma) se encuentran el País Vasco y Navarra, para aparecer en el intervalo superior (20-30%) Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana. El archipiélago canario y balear presentan unas ratios próximas al 50%, siendo Murcia la región con una mayor proporción de iniciativas: casi el 87% de ciudades y municipios adheridos a la Carta de Aalborg. Ello indica una especial implicación en el proceso de las autoridades locales del arco mediterráneo, en la que el turismo es fundamental en la articulación económica del territorio.

Cuadro 4
CIUDADES Y MUNICIPIOS ADHERIDOS A LA AL21 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad Autónoma	Total	Adheridos a la Carta de Aalborg	Adhesión Provisional	Total adhesiones	% de municipios adheridos
Andalucía	770	69	0	69	8,96
Aragón	730	1	0	1	0,14
Asturias	78	2	0	2	2,56
Baleares	67	33	0	33	49,25
Canarias	87	43	0	43	49,43
Cantabria	102	3	0	3	2,94
Castilla y León	2248	25	0	25	1,11
Castilla-La Mancha	919	49	0	49	5,33
Cataluña	946	232	27	259	27,38
Com. Valenciana	541	134	3	137	25,32
Extremadura	383	3	0	3	0,78
Galicia	315	12	0	12	3,81
Madrid	179	38	1	39	21,79
Murcia	45	39	0	39	86,67
Navarra	272	29	0	29	10,66
País Vasco	250	25	1	26	10,40
Rioja	174	0	0	0	0,00
Ceuta y Melilla	2	0	0	0	0,00
Sin adscripción	-	6	-	6	-
Total	8108	743	32	775	9,56

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Administraciones Públicas y la ICLEI.

En el interesante trabajo sobre las AL21 en España, coordinado por N. Font. y J. Subirats. (2000), se analizaron los casos de Vitoria-Gasteiz, Calvià (Mallorca) y Barcelona, y de Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña, Madrid. En las páginas siguientes, intentaremos aportar nuevos datos sobre la evolución y situación actual de algunas Comunidades Autónomas analizadas en el trabajo citado, incorporando otras en función de su espe-

cial implicación en el proceso y la información disponible. Las discrepancias estadísticas entre los datos aportados en el Cuadro 4 y los que se relacionan a continuación se debe al uso de fuentes consultadas diferentes y a la falta de coincidencia en cuanto a los métodos de trabajo utilizados.

A) Andalucía

En Andalucía, hasta finales de los noventa existían pocos casos que respondieran fielmente al contenido de la AL21, aun a costa de existir determinadas experiencias que *«en cierta manera, están preparando a las ciudades andaluzas para una asunción de la variable ambiental en sus estrategias de actuación»* (De Haro, I. 2000, 111). Documentos de planificación como el Plan de Medio Ambiente (PMA), aprobado en 1997 para un periodo de cinco años, planteaban estrategias que respondían a los principios contenidos en el Programa 21 de la Cumbre de Río y en el Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la UE.

En 1999 sólo cuatro administraciones se habían comprometido a desarrollar AL21 (Diputación de Jaén y ayuntamientos de Jerez, Sevilla y Málaga), a los que unieron durante el periodo de redacción del trabajo dos nuevos socios: la ciudad de Cádiz y la Diputación Provincial de Córdoba. Aunque se ha prestado especial atención al caso de Málaga, no queda explícito más detalle de su vinculación con la AL21 que el haberse adherido a la Carta de Aalborg, haciéndose alusión del Plan Estratégico de Málaga (PEM), como el documento que, aprobado en 1992, sirvió para consensuar un nuevo modelo de ciudad entre los diferentes agentes sociales y económicos. A partir del diagnóstico, debate y líneas de actuación del PEM se aprobó en 1995 la denominada Carta Verde de Málaga, con un destacado interés por los proyectos relativos a educación ambiental, campañas de concienciación y participación ciudadana, *«reflejo de la estrategia recomendada en la AL21»* (De Haro, I. 2000, 123). En otro lugar se especifica que en dicha Carta *«se asumen una serie de principios y objetivos de las ciudades sostenibles, en aplicación de la Carta de Aalborg, estableciendo que se pretende lograr: Justicia social + Economía sostenible + Sostenibilidad ambiental»* (Id, 123).

Otra referencia explícita de iniciativa resultante de la adhesión a la Carta de Aalborg es el Plan Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborado por la Diputación de Córdoba para el periodo 1997-2000, con una estructura que guarda una importante analogía con el PMA. Consta de un diagnóstico ambiental de todos los municipios cordobeses y mecanismos de control de las actuaciones propuestas.

En 1999, por decisión del Consejo de Gobierno, el Gobierno Andaluz encargó a la Consejería de Medio Ambiente, la elaboración de lo que finalmente se ha denominado Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía, aprobado el 5 de junio de 2003. Se trata de un documento que identifica los principales retos que plantea el tránsito hacia la sostenibilidad en un horizonte de diez años, a partir de la aplicación de seis criterios operativos y un total de 259 orientaciones relacionadas con 24 áreas temáticas. Finalizado el trabajo previo que llevaron a cabo un equipo de expertos, en 2002 se constituye el Foro de Desarrollo Sostenible, un grupo de trabajo permanente creado con el objetivo de impulsar la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las diferentes estrategias.

Se podría llegar a la conclusión de que, la escasa implantación de A21 a escala local en un primer momento podría deberse a la escasa difusión de esta iniciativa, a la falta de experiencia y de aptitudes de planificación global por parte de los ayuntamientos. Sin embargo el hecho de que, según la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, en 2002 un total de 111 municipios hayan dado el primer paso para adherirse al Programa Ciudad 21 muestra un cambio de orientación positivo. El Programa Ciudad 21 es una apuesta regional para mejorar el medio ambiente urbano que contempla la puesta en práctica de iniciativas de desarrollo sostenible y la creación de una Red Andaluza de Ciudades Sostenibles.

Otras iniciativas de interés implantadas a nivel autonómico han sido:

- Los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales: experiencia piloto con el objetivo de compaginar conservación con desarrollo. Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana (1993)
- La Marca Parque Natural. Surge ante la necesidad de potenciar la imagen de esta figura de protección con un sistema de gestión y una oferta de acuerdo con los valores medioambientales.

B) Cataluña

Cataluña es una de las Comunidades Autónomas pioneras en la implantación de AL21, con un mayor número y diversidad de iniciativas e instituciones implicadas en el proceso. Su pronta implicación en el proceso refleja el impacto que tuvo en esta Comunidad Autónoma la celebración y los acuerdos adoptados en la Conferencia de Aalborg (1994).

Esta circunstancia explica que no sólo se hayan diseñado diferentes metodologías para la elaboración de las A21, de acuerdo con la orientación de las administraciones implicadas, sino también que hayan tenido una aplicación escalar no coincidente, lo que permite hablar de iniciativas vinculadas a ámbitos de intervención locales (AL21) y supramunicipal, de carácter comarcal (A21Comarcal) y autonómico (A21 Cataluña: A21Cat). La implantación de la A21 en Cataluña ha sido un proceso que, por su amplitud, no ha estado ausente de dificultades y ha creado una serie de disfunciones como consecuencia de las diferentes metodologías de trabajo utilizadas y prácticas implementadas (Manuel, D. y Martí, N. 2000).

Aunque las primeras experiencias se llevaron a cabo en la provincia de Barcelona a mediados de los 90, coincidiendo con la adopción de las primeras medidas de apoyo técnico y económico a dicha iniciativa por parte de la Diputación de Barcelona, ha sido en la segunda mitad de dicha década cuando se detecta una notable extensión de la A21 a todo el territorio catalán.

Según la página web de la Agenda 21 Local de Igualada, esta población fue la primera en implementar una AL21 en Cataluña, iniciada en 1999 como estudio piloto promovido por la Diputación de Barcelona. A finales de los noventa, el 20% de municipios catalanes habían firmado su adhesión a la Carta de Aalborg y un 7% había iniciado auditorías ambientales (Manuel, D. y Martí, N. 2000, 137), incrementándose desde entonces el número de iniciativas.

En el proceso de difusión e implantación de AL21 en Cataluña, ha tenido un papel destacado la Diputación de Barcelona, al diseñar una metodología de trabajo propia

(Montseny, A. 2003) para facilitar su elaboración, un plan de difusión y un programa de cooperación técnica y económica con la administración local. Hoy la relevancia del trabajo desarrollado por la Diputación de Barcelona no sólo se reconoce en el ámbito catalán sino a nivel estatal e internacional, por haber contribuido favorablemente a la implantación del modelo y por su activo protagonismo en los diferentes eventos desarrollados a partir de la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles de Aalborg de 1994.

De todos los acontecimientos relacionados con la A21 en Cataluña, sin duda merece ser destacada la celebración en la ciudad de Manresa, signataria en 1996 de la Carta de Aalborg, de la reunión constitutiva de la Red de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilitat (Xarxa), una asociación de entidades locales destinada a promover la redacción y desarrollo de A21 en Cataluña. Impulsada por la Diputación Provincial de Barcelona y teniendo como documento marco la denominada Declaración de Manresa, al año siguiente se creó la Xarxa, a la que se adhirieron en un primer momento de forma voluntaria 118 municipios de la provincia barcelonesa. Dicha cifra fue ampliada posteriormente con la incorporación de municipios de otras provincias, como Girona o Lleida, estimulado en el primer caso por la implantación de un programa de apoyo de la Diputación de Girona. La Xarxa se organiza en torno a la Asamblea (órgano superior de decisión y administración), la Comisión de Seguimiento (órgano de dirección), la Secretaria Técnica (órgano ejecutivo y de gestión de la Comisión de Seguimiento) y los Grupos de Trabajo, organizados en torno a proyectos, problemas o temas de interés común.

Aun a costa del importante papel ejercido por algunas Diputaciones, hasta 1998 ni la Generalitat de Catalunya ni el Parlamento catalán se comprometieron a adoptar medidas conducentes a fomentar la adopción de A21 a nivel autonómico, que finalmente se concretó en la decisión de elaborar una agenda para Cataluña (A21Cat). La solicitud de la Diputación de Barcelona y algunos municipios, de tendencia política progresista, de que la implantación de A21 se incluyera en la agenda política de la Generalitat está recogida en la declaración constitutiva de la Xarxa. A instancias parlamentarias se exhortó al gobierno catalán a elaborar la A21Cat, cuyo cumplimiento abrió una nueva etapa caracterizada por la implicación del gobierno catalán en la implantación de A21 a nivel supramunicipal. Las consecuencias inmediatas no se hicieron esperar. En 1998 se inicia la A21 de la comarca del Bages y se lanza un programa de fomento de la sostenibilidad a escala local, al tiempo que se redacta la Carta de Tossa de Mar, un nuevo documento que contiene una declaración de intenciones y una serie de líneas estratégicas de actuación a favor del desarrollo sostenible de los municipios litorales.

En relación a la implantación de la A21Cat, la metodología de trabajo de la Generalitat de Catalunya elaborada por el Departamento de Medio Ambiente, plantea las siguientes cuestiones:

- Elaboración del Documento Cero, en el que se recogen las principales líneas estratégicas ambientales.
- Creación del Foro Consultivo, formado por personalidades de la vida pública catalana, elegidos a partir del criterio de máxima representatividad de la realidad social y civil. Cuestionario sobre líneas estratégicas que debe incluir la A21.
- Creación del panel interno. Proceso de la información obtenida a partir del Foro Consultivo. Redacción del borrador de A21Cat.

Los últimos datos disponibles señalan un notable incremento de municipios asociados a la Xarxa. Según Montseny, A. (2003), de los 137 municipios participantes en el Programa de AL21, el 51% habían realizado sus respectivas auditorías y un 25% las estaban llevando a cabo. Según la última versión de Internet (31/03/04), un total de 168 municipios de la provincia de Barcelona y 17 del resto de Catalunya están adheridos a la Xarxa.

La elección de la escala comarcal es una experiencia que tiene por objetivo definir líneas estratégicas comunes y acciones orientadas hacia el desarrollo sostenible de estas unidades territoriales. La A21 Comarcal de Bages se define como un plan estratégico que se justifica por la necesidad de superar las limitaciones de las AL21 y de articular propuestas de intervención a escala supramunicipal. Con la adhesión a la Carta de Aalborg, el Consell Comarcal de Bages inició en 1998 el proceso de redacción de su A21 comarcal, con el respaldo técnico y económico del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat. El Plan de Acción Ambiental de la Agenda 21 del Bages es el documento que, a partir del trabajo inicial de un equipo técnico responsable, recoge todas las actuaciones propuestas. Por su parte, el Plan de Comunicación de la A21 Comarcal de Bages tiene por objeto la realización de debates (jornadas sobre temas sectoriales) y difusión de toda la información generada (difusión de medios de comunicación y creación de página web interactiva).

La 5ª Asamblea de la Xarxa desarrollada en Mataró en marzo de 2004, constituye el último episodio de la importante proyección que tienen en Cataluña las A21.

C) País Vasco

En Euskadi, la primera ciudad que pone en funcionamiento la AL21 es Vitoria-Gasteiz. (Velasco, A-I. 2000). En la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Lisboa en 1996 se presentó el primer borrador de Agenda 21 de esta ciudad vasca. Dicho documento, en el que proponían 121 acciones concretas, fue el resultado del trabajo preliminar llevado a cabo por un grupo de expertos que, en 13 mesas sectoriales revisaron las políticas y actuaciones municipales que se llevaban a cabo. A ello siguió el desarrollo de unas jornadas técnicas que, bajo el título de Acciones de las Administraciones Locales Europeas hacia el Desarrollo Sostenible, se celebraron al año siguiente en la capital alavesa, y la presentación de un segundo documento técnico en el que se decidió acotar inicialmente la vertiente medioambiental. Finalizada la fase de diagnóstico se procedió a trabajar en la identificación de indicadores ambientales, simples, relacionales y fáciles de medir, para cada uno de los sectores analizados, con la finalidad de hacer un seguimiento del proceso y evaluar la bondad de las medidas implementadas. A partir de una primera propuesta de indicadores, una encuesta de opinión sirvió para concretar un sistema de indicadores, para constatar el grado de preocupación ciudadana en relación a los temas identificados, así como para concretar propuestas y priorizarlas. Se llevó a cabo seguidamente una campaña de divulgación, celebración de debates, revisión del sistema de indicadores y publicación comparativa de los resultados obtenidos. En el trabajo de A-I. Velasco (2000), se hace referencia al compromiso existente de incorporar variables de carácter socioeconómico.

Interesa destacar que, la primera vez que se incorpora el concepto de desarrollo sostenible en la legislación vasca es en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del Medio Ambiente. La Diputación de Vizcaya es el primer órgano de gobierno supramunicipal que,

en febrero de 2000, a través del Departamento de Medio Ambiente, proclama públicamente su apoyo al Llamamiento de Hannover e invita a los ayuntamientos del territorio histórico a refrendarlo. El sistema de indicadores de sostenibilidad de los municipios del Vizcaya se adapta a 10 criterios diferentes y consta de 8 indicadores europeos, 13 comunes a todos los municipios del territorio histórico y 9 específicos para cada tipología municipal.

Con la firma en 2001 del Compromiso para la Sostenibilidad del País Vasco, el gobierno autonómico hace explícita la intención de sentar las bases del nuevo modelo de desarrollo. En 2002 se aprueba la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 y se presentan 22 indicadores clave. Se pretende que para el año 2006 todos los municipios de más de 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco tengan diseñado su programa de Agenda Local 21, de manera individualizada o a escala comarcal.

A partir de entonces, se articulan tres ámbitos de intervención en materia de A21: Aste-Berea 2003, Udalsea 21 (Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad) y Udaltalde 21.

Aste Berea 2003 se constituye en principal punto de encuentro y foro anual para tratar diferentes aspectos sobre la temática ambiental de Euskadi. El desarrollo de las II Jornadas sobre Agendas Locales 21 en Municipios Vascos (2003) sirve para presentar los avances de los municipios vascos en materia de sostenibilidad ambiental y consolidar las estrategias de implantación de las Agendas. A lo largo de 2003 se desarrollan un importante número de eventos, se publican informes y se acometen iniciativas de carácter divulgativo y participativo, contribuyendo decisivamente a que los municipios vascos se adhieran a la Carta de Aalborg. En enero de 2003 habían hecho efectiva dicha adhesión 45, de los que 6 pertenecían a Álava, 24 a Vizcaya y 15 a Guipúzcoa.

Udalsea 21 es la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad. Fue creada en Vitoria-Gasteiz en diciembre de 2002, con la participación del Departamento del Territorio y Medio Ambiente de Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (incorporada en 2003) y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL). Su objetivo

Cuadro 5
CONSTITUCIÓN DE UDALTALDE 21 (2002 Y 2003)

Denominación	Territorio afectado	Municipios
Debarrena	Comarca del Bajo Deba	8
Lea- Artibai	Comarca/Mancomunidad de Lea- Artibai	8
Encantaciones	Comarca de Encantaciones	10
Mungialde	Comarca de Mungialde	9
Arratia	Comarca/Mancomunidad de Arratia	7
Urola Garaia	Comarca del Alto Urola	4
Buruntzaldea	Comarca de Buruntzaldea	4
Uribe Kosta	Comarca de Uribe Kosta	7
Txorierrri	Comarca/Mancomunidad de Txorierrri	6
Goierrri	Comarca de Goierrri	18
Urdaibai- Busturialdea	Comarca de Urdaibai- Busturialdea	20

Fuente: <http://www.ingurumena.net>.

es conseguir un marco de cooperación supramunicipal, a fin de impulsar planes de acción municipal y dinamizar las AL21 de los municipios adscritos. Integrada inicialmente por los 16 ayuntamientos que habían finalizado la fase de diseño de la AL21, a finales de 2003 se adhirieron a la red otros 21 municipios.

Finalmente, Udaltalde 21 es un grupo de trabajo constituido por diferentes municipios (entre 4-10 entidades) con la finalidad de intercambiar información y dar a conocer experiencias que faciliten la toma de decisiones y ayuden a la implantación de la AL21, coordinados por una entidad de apoyo formativo, técnico y económico. Experiencia piloto puesta en marcha en 2000 en 9 municipios (2 de Álava, 3 de Vizcaya y 4 de Guipúzcoa) que como tal se extinguió al año siguiente, al finalizar sus AL21 y elaboraron un Plan de Acción.

D) *Islas Baleares*

El Govern Balear, a través del programa Ecotur Destinations, impulsó en 1995 la elaboración de diagnósticos ambientales y planes de acción en destinos turísticos. En aquel mismo año el municipio de Calvià comenzó la elaboración de su AL21, que fue aprobada en 1997. Dicha aprobación coincidió con la elaboración de un Plan de Desarrollo Sostenible de ámbito insular, por parte del Consell Insular de Menorca, enmarcado en la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera.

Son estos dos hitos importantes en el proceso de implantación de la AL21 en el archipiélago balear, a partir de los que tanto el Gobierno Balear a través de la Consejería de Medio Ambiente, como los tres Consells Insulars, promueven este tipo de iniciativas mediante el diseño de programas de asistencia técnica y económica. Es esta una política que, en el caso balear, se apoya en una serie de normas legales que tienen por objetivo ordenar este tipo de iniciativas.

En la disposición adicional octava, punto primero, de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de las Islas Baleares y medidas tributarias, se establece que el Gobierno Balear aprobará las medidas necesarias para favorecer la aplicación, antes de un año, de AL21 en los municipios y núcleos de población insulares.

En marzo de 2002 se acuerda crear una Comisión Balear de Medio Ambiente, a partir del que se determina el funcionamiento y composición mínima de los Comités Insulares de Agenda Local 21 que se crearán en Mallorca, Menorca e Islas Pitiusas (Eivissa y Formentera).

Merece especial mención la publicación del Decreto 123/2002, de 4 de octubre, sobre la implantación de Al 21 en los municipios de las Islas Baleares. Además de establecer una normativa común, mínima y de carácter armonizador para todos aquellos municipios implicados en su implantación, con este decreto se intenta fomentar la aplicación de políticas de sostenibilidad a nivel autonómico, al tiempo que favorecer el intercambio de experiencias. Con la habilitación del Registro Balear de Agendas Locales 21, se pretende crear un documento público único que contenga todas las iniciativas de AL21, previa validación por parte de la Comisión Balear de Medio Ambiente, con la finalidad de integrarlas en la Red Balear de Sostenibilidad. Se atribuye a la Comisión Balear de Medio Ambiente la función de control y seguimiento del proceso de implantación y desarrollo de las AL21, reservándose la competencia de incluir y mantener las AL21 en el Registro Balear de Agendas Locales y en la Red Balear de Sostenibilidad, en función de las estrategias adoptadas en cada una de ellas.

Cuadro 6
SITUACIÓN DE LA AL21 EN BALEARES A 15/09/2003

Situación	Municipios	
	número	% s/total
Municipios que no han iniciado la AL21	18	26,87
Municipios sólo adheridos a la Carta de Aalborg	15	22,39
Municipios con diagnóstico empezado	14	20,90
Municipios con diagnóstico acabado	2	2,99
Municipios con Plan de Acción iniciado	11	16,42
Municipios con Plan de Acción acabado	6	8,96
No consta	1	1,49
Total municipios	67	100,00

Fuente: Consejería de Medio Ambiente. Gobierno Balear.

En el caso balear, la declaración de Menorca como Reserva de la Biosfera (1993), el precoz impulso por parte del Gobierno Balear al programa Ecotur Destinations (1995) o el reconocimiento internacional de la AL21 de Calvià, sin duda ayudan a entender la importante difusión que ha tenido la A21 en las islas.

VI. APOYO A LAS AL21 Y VISIBILIDAD

Aunque el proceso de implantación de la AL21 no ha estado ausente de dificultades y fracasos, es evidente que al menos desde el punto de vista cuantitativo el creciente número de iniciativas desarrolladas presenta hoy un balance positivo. Desde esta perspectiva, hay que buscar en gran medida la causa del éxito en la importante difusión que se ha dado al tema en diferentes foros, llamamientos, cartas y documentos oficiales. Existen sin embargo otros motivos más prácticos que lo explican, como ha sido la actitud positiva de los diferentes gobiernos, locales, regionales y estatales en términos de cooperación institucional y diálogo con el amplio número de agentes sociales y económicos. Finalmente, relacionado con los aspectos antes indicados, hay que reconocer el importante efecto que ha tenido la visibilidad que se ha dado a esta iniciativa, haciéndola accesible a la ciudadanía.

En un apartado anterior ya se ha explicado cómo, en el caso español, algunas administraciones regionales han publicados documentos técnicos de planificación de las AL21 que han facilitado enormemente las tareas. En otros casos, algunas administraciones regionales han aprobado una normativa implícitamente relacionada con el tema, desde el punto legal y organizativo, o estratégicas de desarrollo sostenible cuyo impulso está parcialmente vinculado a la realización de AL21.

Sin embargo, como también explicábamos en otra parte de este trabajo, son pocas aún las publicaciones sobre AL21 mediante las que se dé a conocer de forma actualizada la evolución del proceso y los resultados obtenidos. En gran medida ello es consecuencia del carácter local de este tipo de iniciativas y a la escasa dotación presupuestaria asignada, al menos en los municipios con menor capacidad presupuestaria. En el polo opuesto, se encuentran aquellas otras administraciones con más recursos y/o actitudes a favor de la AL21, que han

demostrado especial interés en su divulgación mediante la publicación de documentos técnicos, resultados del diagnóstico y del plan de acción. La realización de vídeos o la construcción de algún portal en Internet ayudan de manera especial a su visualización.

A la hora de visualizar la AL21, en cualquiera de sus etapas, los beneficios que aporta Internet son indudables, especialmente se procede a la periódica actualización del proceso y sirve de foro abierto para la participación y el debate.

En nuestro país, páginas web como la de la Diputación Foral de Vizcaya (www.bizcaia.net) y del Gobierno Vasco (www.ingurumena.net), la de la Diputación de Barcelona (www.sostenible.es) y Generalitat de Catalunya (www.gencat.net) o la del Consell Insular de Menorca (www.cime.es/al21) son recursos de gran interés no sólo por el aporte de datos generales sobre el tema, sino porque incorporan documentos técnicos, la metodología utilizada, el sistema de indicadores o enlaces de interés.

VII. CONCLUSIONES

La A21 es una iniciativa que, bajo el liderazgo de la administración local y el impulso de un proceso de participación ciudadana, permite identificar problemas y establecer propuestas de intervención de abajo a arriba, aplicando criterios e indicadores de desarrollo sostenible.

La amplia participación de agentes sociales, políticos y económicos y las diferentes metodologías utilizadas por parte de las diferentes administraciones ha hecho que el papel de la ciudadanía a la hora de implicarse en el proceso de implantación de la A21 haya sido muy desigual. Esta circunstancia obliga a que, a la hora de sacar conclusiones sobre la rentabilidad de dichas experiencias, se pueda plantear si dichas iniciativas *«han significado un punto de partida para una verdadera profundización del sistema democrático en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y con la sostenibilidad o si, por el contrario, se trata de experiencias aisladas temática y territorialmente, sin continuidad en el tiempo, y que no han hecho variar de forma significativa las dinámicas las estructuras políticas y administrativas en las comunidades en donde se han llevado a cabo»* (Manuel, D. y Martí, N. 200, 138). Como argumentan acertadamente dichos autores, aunque en algunos casos se pueden hacer ya algunas valoraciones interesantes al respecto, la implantación y desarrollo de las AL21 no han hecho más que empezar.

Previa adhesión municipal a la Carta de Aalborg, la realización de auditorias ambientales constituye el punto de arranque de los trabajos realizados en la A21, a partir de las que se ha generado un proceso participativo y de debate con el objetivo de progresar hacia el diseño de un plan de acción y la toma de decisiones. Sin embargo la eficacia y continuidad del proceso ha quedado limitado en ocasiones por el carácter no vinculante de las propuestas y por la pérdida del sentido de subsidiariedad, lo que se ha traducido en un excesivo protagonismo de los grupos políticos dominantes locales, reacios a ceder parte de su cuota de poder y el control de las actuaciones. Como consecuencia de ello, la desconfianza generada ante esta situación ha creado unas condiciones inmejorables para desnaturalizar el proceso y abocarlo hacia el fracaso.

Desde el punto de vista metodológico, la particular elección de indicadores y la falta de transversalidad en el razonamiento de los temas han sido los responsables de que las propuestas adoptadas no siempre hayan tenido el necesario alcance y la maduración y que ten-

gan poco o nada que ver con objetivos relacionados con el desarrollo sostenible. Sin lugar a dudas, la falta de atención e interrelación entre aspectos ambientales, sociales y económicos es uno de los principales inconvenientes de algunas A21.

Atendiendo los diferentes llamamientos internacionales, se detecta una creciente promoción de A21 por parte de la administración regional y entes supramunicipales, lo que ha exigido mayores esfuerzos de cooperación y ha planteado en ocasiones serias dificultades a la hora de adaptar el proceso a la situación peculiar de cada municipio.

En algunos casos concretos, especialmente en aquellos en los que se detecta un mayor protagonismo de las administraciones supramunicipales en la promoción de la iniciativa, se adivina una cierta perversión del proceso, al hacer que las propuestas partan de arriba sin una necesaria implicación de la ciudadanía ni de los agentes sociales y económicos locales. Aunque la cobertura técnica y económica puesta a disposición de la administración local por parte de los gobiernos regionales ha sido un incentivo imprescindible de cara a favorecer las AL21, en ocasiones ha degenerado en un instrumento de control político.

Estos y otros aspectos generan numerosas dudas e incertidumbres sobre la eficacia de las A21. A nivel internacional esta situación tiene mucho que ver con la continuidad y apoyo institucional y financiero a las campañas a favor del desarrollo sostenible. En los últimos foros internacionales se contempla de forma preocupante la decisión adoptada por la Comisión Europea en su día de bloquear la ayuda económica que se dispensaba a la Campaña de Ciudades Sostenibles, aduciendo problemas administrativos. Si hasta ahora, además de los fondos europeos, esta campaña disponía de las ayudas externas de algunas de las ciudades y entes patrocinadores (Malmoe, Hannover, Diputación de Barcelona o Ayuntamiento de Barcelona, entre otros), el sombrío escenario que se vislumbra sin duda obligará a una ampliación de socios y a mantener fórmulas asociativas o redes ya existentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, R. et al. (2002): Agenda 21 y turismo en la comarca rururbana de O Salnés. *Actas del VIII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*. Santiago de Compostela. AGE,
- ANTEQUERA, J. (2002): *Qüestions conceptuals, metodològiques i bibliogràfiques entorn a les Agendes 21*. Barcelona. Càtedra UNESCO/UPC.
- AGUADO, I. y ECHEBARRÍA, C. (2003): «Medio ambiente y desarrollo sostenible en España». *Boletín Económico de INE* nº 2786, págs. 21-30.
- BARCENA, I. y IBARRA, P. (2003): Lecciones de Johannesburgo. Retos locales y globales para la sostenibilidad ambiental y social. En: *Estrategia per a la sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*. Palma. Conselleria de Medi Ambient. Govern Balear.
- BLÁZQUEZ, M. (2001): «Auditorías Ambientales de Destinos Turísticos. Diagnóstico Territorial para el Desarrollo de Agendas 21 Locales». *Cuadernos de Turismo*, nº 8, págs. 39-60.
- BARRENETXEA, M, ECHEBARRÍA, C. y CARDONA, A. www.sociedadevaluación.org
- CASTIELLA, T. (2004): «El moviment d'Aalborg, deu anys després». *Sostenible. Revista digital de la Xarxa de ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*, junio-julio.
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (2003): *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía*.

- DE HARO, I. (2000). La Agenda Local 21 en Andalucía. En: *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona. Icaria.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, GREENPEACE, SEO/ BIRDLIFE, WWF/ADENA (2002): *225 medidas para el desarrollo sostenible*: www.esp-sostenible.org
- FERNÁNDEZ, F. «Filosofía y práctica de la sostenibilidad. Agencia de Información Solidaria». *Foros 134*: www.foros134.com.ar
- FONT, N. Y SUBIRATS, J. eds. (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona. Icaria.
- FONT, N. (2003). La Agenda 21 Local en España. En: *Estrategia per a la sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*. Palma. Conselleria de Medi Ambient. Govern Balear.
- GOVERN DE LES ILLES BALEARS (2002). *Agenda Local 21. Documents Tècnics. 1. Metodologia. 2. Qüestionari*. Palma. Conselleria de Medi Ambient/ Direcció General de Residus i Energies Renovables. Govern Balear.
- ICLEI (1995). *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*. Friburg. ICLEI European Secretariat GmbH.
- IVARS, J.A. (2002): Política local y gestión de los espacios turísticos. *Actas del VIII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*. Santiago de Compostela. AGE.
- FEMP (2003): *Jornadas Técnicas sobre Desarrollo Sostenible y Administración Local*. Bilbao. FEMP.
- MANUEL, D. y MARTÍ, N. (2000). La Agenda 21 Local en Cataluña. En: *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona. Icaria.
- MARAZUELA, M. J. y RAMÍREZ, R. J. (2003): La Agenda 21. El papel de la participación y sus retos. En: *Estrategia per a la sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*. Palma. Conselleria de Medi Ambient. Govern Balear.
- MONTSENY, A. (2003). Las Agendas 21 Locales en la Provincia de Barcelona. La Red (Xarxa) de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad. *Jornadas Técnicas sobre Desarrollo Sostenible y Administración Local*. Bilbao. FEMP.
- NAJERA, M. (2000). Desarrollo sostenible para municipios turísticos maduros: el modelo Calvià. Agenda Local 21. En: *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic*. Palma. Institut d'Estudis Ecològics. Pags. 172-178.
- NEREDO, J.M. (1997): Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. www.habitat.aq.upm.es
- PICORNELL, M. (2000). Turismo, medi ambient i agenda local. En: *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic*. Palma. Institut d'Estudis Ecològics. Pags. 177-188.
- RIECHMANN, J. (2003). Cuidar la T(tierra). En: *Políticas agrarias y alimentarias sostenibles para entrar en el siglo XXI*. Barcelona. Icaria.
- SALAZAR, J. LI. (2003): Claves para saber que ha pasado en Johannesburgo 2002. Las claves para entender los resultados de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible. En: *Estrategia per a la sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*. Palma. Conselleria de Medi Ambient. Govern Balear.
- VELASCO, A-I. (2000). La Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz. En: *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona. Icaria.