

ESTUDIOS

La implantación de la Agenda 21 Local en las diferentes Comunidades Autónomas. Orígenes, evolución y valoración global del proceso

Luis Amador Hidalgo¹

Palabras clave: Sostenibilidad, Desarrollo Sostenible, Agenda 21 Local, Plan de Acción, Participación Social, Plan Estratégico.

Key words: Sustainability, Sustainable Development, Local Agenda 21, Action Plan, Social Participation, Strategic Plan.

1. Introducción

A medida que nos adentramos en los primeros años del siglo XXI la creciente urbanización del mundo, junto con los problemas que se presentan a escala global, el cambio climático, la escasez de agua, la degradación medioambiental progresiva o procesos como la exclusión social, entre otros, exigen una consideración más detenida del futuro de nuestras ciudades y también del entorno natural.

La convocatoria de la Conferencia de Naciones Unidas "Hábitat II"², a mediados de la década de los 90, sirvió para confirmar que los grandes retos del nuevo siglo

¹ Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor titular de Microeconomía y Economía Política, Facultad de CC EE y EE (ETEA). Desde su constitución (año 2000), es miembro del Observatorio de la Agenda 21 Provincial de Córdoba.

² II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Estambul (Turquía) en junio del año 1996.

se van a proyectar sobre el conjunto de los asentamientos humanos del planeta, los cuales van a congregarse, en los próximos años, a cerca del 70% del total de la población mundial.

A problemas ya antiguos, cuya resolución han de afrontar las sociedades urbanas, se le suman nuevos desafíos: los cambios sociales, producidos en los entornos urbanos de cada región del mundo debido al proceso de globalización de la economía mundial; un crecimiento demográfico que llegará a duplicar la población del planeta en los próximos cincuenta años y que incrementará, aún más, la presión sobre unas ciudades que, en muchos casos, ya se encuentran colapsadas; la previsible agudización de la problemática medioambiental, a escala global y local, producida por la pervivencia de patrones de producción y de consumo incompatibles con la preservación de los equilibrios básicos de la naturaleza; o la repercusión de las fuertes desigualdades que se producen a la hora de distribuir los recursos y la riqueza, y no sólo en lo que se refiere a muchas ciudades que se localizan en los países con mayores dificultades, sino también en el seno de las sociedades urbanas de los países más ricos, en las que los fenómenos de exclusión social no sólo subsisten sino que amenazan con extenderse ante la insuficiente oferta estructural de empleo y la incierta reformulación de las tradicionales políticas del denominado Estado del Bienestar.

Como proceso de enorme trascendencia se ha iniciado, aunque lentamente, el avance hacia la consecución de un objetivo común: la resolución de la problemática planteada por la interacción entre la sociedad y el medio ambiente, meta cuya consecución, a priori, parece difícil, pues se cuenta con recursos materiales, técnicos y económicos limitados y, además, no se dispone aún de una conciencia generalizada sobre las dificultades que ello entraña, referido, ante todo, a la organización del trabajo a realizar y a la identificación del punto de partida desde dónde se debe iniciar esta andadura. No obstante, en las últimas décadas, el propósito de muchos expertos ha sido elaborar un plan de acción global a favor del desarrollo sostenible. La concepción y ejecución del mismo se ha discutido y analizado en innumerables foros internacionales de decisión, proponiéndose finalmente el empleo, entre otras alternativas, de una herramienta común para todos: la Agenda 21 Local (A21L)³.

³ La A21L es un plan estratégico de acción medioambiental para propiciar la sostenibilidad a largo plazo. Su origen se encuentra en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (1992). En la misma se diseñó un plan de acción para el desarrollo sostenible al que se denominó Agenda 21. En el capítulo 28 de la misma se señala que la participación de los municipios es una condición fundamental para el cumplimiento de los objetivos de

En este artículo se describe, de forma resumida, el proceso de implantación de la A21L en las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA) españolas, analizándose y valorándose también sus rasgos y características más importantes.

En un primer apartado se detallan los hitos más importantes relacionados con la implantación de la A21L en el ámbito antes mencionado. Para tal fin se han considerado dos aspectos, por un lado, las acciones y los programas impulsados por las diferentes Administraciones Públicas para la puesta en marcha de las Agendas 21 Locales (A21LS) y, por otro, las medidas de apoyo económico que han sido implementadas para ello⁴. Concluye el trabajo con un apartado en el que se efectúa una valoración global de todo el proceso.

2. La implantación de la A21L en las diferentes CCAA⁵

2.1. Andalucía

En la Comunidad Autónoma Andaluza comenzó la implantación de las A21LS a finales de la década de los 90. Dentro de este proceso, uno de los acontecimientos más relevantes lo constituyó la creación de la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA), la cual está patrocinada por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Esta Red está formada por todas las Entidades Locales que, siendo socios de la Federación hayan acordado o acuerden, voluntariamente en pleno, suscribir la Carta de Aalborg⁶ y su adhesión a la mencionada

sostenibilidad, dado que la mayoría de problemas y soluciones medioambientales tienen su origen en el ámbito local. Se propone, en definitiva, trabajar por la sostenibilidad en el ámbito local siguiendo los preceptos recogidos en la mencionada Agenda 21.

⁴ A pesar de su indudable interés, no se especifica la cuantía de los recursos destinados anualmente a tal fin debido a que, en muchos casos, los fondos aplicados provienen de diferentes administraciones: CCAA, Diputaciones, Mancomunidades y Ayuntamientos. Por lo tanto, para ofrecer el montante total de las ayudas por CCAA sería necesario proceder a un laborioso proceso de agregación, lo cual, obviamente, supera con creces el propósito de este trabajo.

⁵ Se ha incluido también a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

⁶ *La Carta de las Ciudades europeas hacia la Sostenibilidad*, conocida como "Carta de Aalborg", se dio a conocer a la opinión pública tras la clausura de la Conferencia Europea sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles celebrada en 1994. En un principio fue firmada por 80 autoridades locales

organización. La RECSA tiene como objetivo facilitar y fomentar la cooperación territorial de las Entidades Locales de Andalucía entre sí, y con otras Administraciones Públicas y entidades privadas de ámbito autonómico, estatal, europeo e internacional, para propiciar el desarrollo sostenible de las ciudades y pueblos de Andalucía. En este sentido, la FAMP ha propuesto desarrollar una serie de acciones. El Programa Ciudad 21⁷ fue la primera actuación que puso en marcha la RECSA, como consecuencia del establecimiento de un convenio de colaboración entre la FAMP y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para incentivar la participación de las Entidades Locales, adheridas a este Programa, a través de planes de acción local a favor de la sostenibilidad. Por tanto, para que un Municipio pueda iniciar el proyecto de A21L tiene que suscribir la Carta de Aalborg, incorporarse a la RECSA y constituir un órgano colegiado en el seno del municipio que coadyuve a la efectiva participación ciudadana de acuerdo con los principios inspiradores de la A21L.

Posteriormente, se han firmado convenios de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y las Diputaciones Provinciales para cofinanciar los diagnósticos medioambientales municipales de los 111 ayuntamientos adheridos a este Programa (datos del año 2005).

A finales del año 2007, en el ámbito de esta Comunidad, destacaban como procesos de implantación de A21LS más consolidados los de las provincias de Córdoba, Jaén y Málaga.

Desde el año 2004 la Consejería de Medio Ambiente ha ido publicando las órdenes por las que se establecían las bases reguladoras, para la concesión de subvenciones a los Ayuntamientos, de cara a financiar los gastos derivados de la aplicación

europas y 253 representantes de organismos internacionales, gobiernos nacionales, instituciones científicas, consultores y particulares. Al firmar esta Carta, ciudades, pueblos y países europeos se comprometen a incorporarse a los procesos de la A21L y a desarrollar planes de acción a largo plazo hacia la sostenibilidad.

A la vez que se comenzó a difundir el contenido de la mencionada Carta se puso también en funcionamiento la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles.

⁷ Se trata de un programa de sostenibilidad medioambiental destinado a municipios con más de 10.000 habitantes. Se puso en marcha en el año 2002 con varias líneas de actuación que, de forma integrada, horizontal y eminentemente participativa, persiguen la mejora del medio ambiente urbano y el fomento del desarrollo sostenible en las ciudades y pueblos andaluces.

del Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21⁸. A tal efecto se ha hecho pública la última Orden (17 de mayo de 2007) en la cual se establece que las ayudas tendrán como finalidad financiar el diseño, el desarrollo y/o ejecución de acciones o proyectos ambientales que se ajusten a los objetivos del Programa de Sostenibilidad Ambiental Urbana Ciudad 21. Tales acciones o proyectos deberán incluir iniciativas, programas o estrategias tendentes a adecuar la gestión municipal a los principios de desarrollo sostenible.

2.2. Aragón

Los primeros intentos para desarrollar una planificación sostenible en Aragón se remontan al año 1997 con el Plan Ambiental de la Mancomunidad de Monegros. No obstante, tendrían que pasar cuatro años más para que, en julio de 2001, el Ayuntamiento de Zaragoza aprobase el inicio del proceso de implantación de la A21L. Con posterioridad, en el 2003, destacaron las experiencias de Barbastro y de la Comarca del Sobrarbe. Desde ese momento, y hasta el año 2005, los avances en implantación de Agendas 21 en Aragón fueron realmente tímidos. La Diputación Provincial de Huesca continuó con un ritmo lento, pero seguro, que le ha permitido consolidar un total de 8 experiencias en diferentes fases de desarrollo. Sin embargo, en el resto de la comunidad autónoma, las iniciativas fueron escasas y tuvieron que desarrollarse con fondos propios, hecho que ha dificultado su viabilidad. La Comarca de Maestrazgo ha sido el único ente local que ha trabajado de una forma decidida hacia la consecución de una A21L.

Más recientemente, las referencias de otras CCAA sobre las bondades de la participación ciudadana y las posibles ventajas en la consecución de subvenciones europeas han generado un auténtico furor entre los entes locales aragoneses, lo cual ha disparado el número de iniciativas hacia la sostenibilidad. Un ejemplo de esto lo constituye la denominada Red RETE 21. Se trata de una organización que agrupa a comarcas, pueblos y ciudades de Huesca que tienen en marcha la A21L. Por su parte, las Diputaciones de Teruel y Zaragoza están realizando

⁸ Se establecieron como actividades a subvencionar las siguientes:

- La gestión sostenible de los residuos urbanos.
- La gestión sostenible y eficiente de los recursos hídricos.
- El fomento del ahorro y la eficiencia energética y el uso de las energías renovables.
- La mejora del paisaje urbano y de la dotación y mantenimiento de zonas verdes y espacios libres.
- El apoyo a la planificación, diagnóstico y gestión ambiental municipal y la cooperación y divulgación medioambiental.

un notable esfuerzo para fomentar la planificación sostenible en sus provincias, promocionando el desarrollo de las A21LS.

En lo que se refiere a los promotores de las iniciativas de implantación de las Agendas 21 en el territorio de Aragón, la casuística es diversa. En algunos casos la decisión parte del propio ente local (municipio o comarca) que desarrolla la A21L con fondos propios o solicita ayudas a otras Administraciones Públicas. En otros la iniciativa parte de la diputación provincial que es la entidad que promueve y financia el proceso.

Desde el año 2002, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón convoca una línea de ayudas que subvenciona actuaciones realizadas por las entidades locales en materia de medio natural y desarrollo sostenible. Sin embargo, no se han previsto ayudas específicas relativas a la A21L.

2.3. Asturias

Todo el proceso de desarrollo de las A21LS en Asturias arranca de principios de la década actual. Después de varias experiencias fallidas, en el año 2000 vio la luz la primera A21L consolidada: la Agenda 21 Local de Pola de Lena. A partir de aquí cabe destacar la constitución, coordinada por el Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo (CECODET), de la Red de Municipios denominada Agenda 21 Asturias, integrada por los Ayuntamientos de Aller, Amieva, Cangas del Narcea, Lena, Llanes, Mieres y Salas.

Desde hace unos 7 años el Gobierno del Principado de Asturias viene concediendo subvenciones a Entidades Locales para el desarrollo de planes locales en el marco de la A21L (programa Agenda 21 Asturias). Para el año 2007, mediante este tipo de ayudas económicas, se financia, total o parcialmente, el desarrollo de los planes locales de acción ambiental que se ajusten a los objetivos de la A21L (resolución de 29 de diciembre de 2006, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras).

2.4. Cantabria

Con el fin de incorporar a la Comunidad Autónoma de Cantabria (CAC) al proceso global hacia la sostenibilidad se promulgó, en el año 2004, el Decreto 10/2004, de 5 de febrero, a través del cual se iniciaba y regulaba el proceso de implanta-

ción de la A21L y de la Red Local de Sostenibilidad en la CAC, pretendiendo así establecer las condiciones para facilitar la puesta en marcha de A21LS en todos los municipios cántabros. La mencionada Red fue impulsada por la Consejería de Medio Ambiente con el objetivo de establecer un marco común para los municipios, mancomunidades o agrupaciones de los mismos que se comprometieran a implantar las A21LS como instrumento de gestión medioambiental que facilitase el camino hacia la sostenibilidad. En la actualidad está compuesta por 79 miembros inscritos en el Registro de Agendas 21 Locales.

Desde el año 2004 el Gobierno de Cantabria subvenciona a las corporaciones locales de la CAC con el fin de impulsar acciones de desarrollo sostenible para facilitar la implantación de la A21L. Así, para el año 2007, se concedieron las siguientes ayudas:

- Subvenciones para la realización de actividades de desarrollo sostenible por los miembros de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria (Orden MED/43/2006, de 20 de diciembre).
- Subvenciones a entidades locales de la CAC con el fin de impulsar acciones de desarrollo sostenible para facilitar la implantación de la A21L (Orden MED/46/2006, de 20 de diciembre).
- Subvenciones destinadas a entidades locales para el desarrollo de actuaciones ambientales contenidas en los planes de Acción de la A21L (Orden MED/59/2006, de 20 de diciembre)⁹.

2.5. Castilla-La Mancha

En esta Comunidad Autónoma son dos los pilares básicos sobre los que se han fundamentado las actuaciones relativas al proceso de implantación de la A21L.

Por un lado, la creación, en el año 2002, de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha, la cual está adherida a la Red Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. En la misma se integran el conjunto de entidades locales que, siendo miembros de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, han acordado trabajar, de forma conjunta y coordinada, en la implantación

⁹ La Orden MED 8/2007, de 7 de marzo, modifica órdenes anteriores en lo relativo a la instrucción del procedimiento de concesión de las subvenciones.

y desarrollo de su A21L. En el año 2007 esta Red contaba ya con 550 municipios y las 5 diputaciones provinciales, estando vinculada, a través de ella, el 82% de la población de la región a procesos de A21L.

Por otro lado, la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de Castilla-La Mancha, la cual se encuentra todavía en estado de borrador, es un instrumento más para contribuir a alcanzar el desarrollo sostenible regional que se persigue con la implantación de las A21LS en el ámbito municipal.

Desde hace tres años la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural concede subvenciones para el desarrollo de programas, proyectos y actividades enmarcadas en el proceso de A21L dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Las ayudas tienen como finalidad financiar el diseño, el desarrollo y/o ejecución de acciones o proyectos ambientales que incluyan iniciativas, programas, actividades o estrategias tendentes a adecuar la gestión a los principios de desarrollo sostenible. Así, para el año 2007, la Orden de 16-01-2007, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, establecía las bases para la concesión de ayudas con objeto de desarrollar programas, proyectos y actividades asociadas al proceso de A21L para entidades locales de Castilla-La Mancha.

2.6. Castilla y León

A finales de la década de los 90 esta Comunidad se sumó al proceso de integración del medio ambiente en el conjunto de las políticas sectoriales con la elaboración de su propia estrategia: Estrategia de Desarrollo Sostenible de Castilla y León: Agenda 21¹⁰. Se definieron así un conjunto de prioridades y criterios de actuación que permitiesen orientar el modelo de desarrollo regional hacia pautas de máximo respeto al medio ambiente y de máxima mejora de la calidad de vida de los ciudadanos castellano-leoneses.

La Junta de Castilla y León, a través de la mencionada Estrategia, decidió poner en marcha actuaciones encaminadas a facilitar el diagnóstico y la gestión medioambiental de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. Para ello, ha firmado convenios de colaboración con entidades locales, concede subvenciones para promover actividades de educación ambiental, presta apoyo directo para la implementación de las A21LS y organiza cursos sobre la elaboración de las mismas.

¹⁰ La misma se hizo coincidir con el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006.

Como caso singular merece la pena destacar la experiencia, impulsada por la Diputación Provincial, de la Red Palencia 21 Rural. Se trata del nombre asignado a la Red de Pueblos para la Sostenibilidad de Palencia, o dicho de otra manera, es la Red de A21LS de esta provincia.

La Consejería de Medio Ambiente convoca anualmente una orden de subvenciones dirigida a entidades locales para la realización de actividades de educación ambiental. Por la Orden MAM/1752/2005, de 23 de diciembre, se establecieron las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a instituciones, entidades y asociaciones sin ánimo de lucro para la realización de actividades de educación ambiental mencionadas con anterioridad.

En el año 2007, mediante la Orden MAM/4/2007 de 3 de enero, se realizaba la convocatoria pública de subvenciones a instituciones, entidades y asociaciones sin ánimo de lucro para la realización de actividades de educación ambiental. Estas subvenciones tienen por finalidad fomentar el desarrollo de la educación ambiental, dentro del marco de la Estrategia de Educación Ambiental de Castilla y León, entre las entidades y colectivos sociales y, a través de ella, concienciar a la población sobre la importancia del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

2.7. Cataluña

Sin ninguna duda, se trata de una de las CCAA que mayores avances ha conseguido en el desarrollo de programas y políticas de sostenibilidad local.

En Cataluña la introducción de criterios ambientales y de sostenibilidad en las decisiones administrativas cuenta con una experiencia notable, muy especialmente a partir del año 1991, año en el que se creó el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalidad de Cataluña (GC). Su transcripción al mundo local se hizo más efectiva con el desarrollo, a partir de 1998, del Programa de Fomento de la Sostenibilidad Local, con el que se pretendió respaldar las estrategias y las propuestas de las entidades locales para un desarrollo más sostenible. Paralelamente a las iniciativas emprendidas por el Gobierno de Cataluña, las Diputaciones de Barcelona, Girona y Tarragona han ido configurando redes y programas de apoyo para la realización de A21LS y planes de acción para la sostenibilidad con el objeto de impulsar su desarrollo en los ámbitos municipales y supramunicipales. En este sentido, en 1997 la Diputación de Barcelona creó la Red de Ciudades y

Pueblos hacia la Sostenibilidad¹¹ y, un año más tarde, la de Girona instituyó el Consejo de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente (CILMA). Los objetivos de estas organizaciones han sido, fundamentalmente, promover el desarrollo sostenible entre los entes locales, facilitando los trabajos de elaboración de la A21L y asesorando a ayuntamientos y consejos comarcales en cualquier aspecto relacionado con la sostenibilidad.

A partir del año 1993 comienza ya la implementación efectiva de las A21LS y se crean también las denominadas Oficinas 21¹², promoviéndose además la sustitución progresiva de las políticas de gestión medioambiental, de tendencia sectorial y correctiva, por otras participativas, transversales y preventivas.

En este mismo marco, también conviene resaltar la creación de la "Mesa por la Sostenibilidad Local de Cataluña". La principal misión de este órgano es ser el vehículo de transmisión de las aportaciones del ámbito local a la Secretaría Técnica de la A21L de Cataluña. Está formada por las entidades y asociaciones supramunicipales que trabajan en sostenibilidad local, conjuntamente con los representantes de diferentes departamentos de la GC.

La GC viene concediendo diversas subvenciones a los entes locales. Por un lado, subvenciona la elaboración e implantación de planes supramunicipales de sostenibilidad local¹³. Por otro, actuaciones que tienen que ver con acciones destinadas a la prevención del cambio climático, acciones para promover la movilidad sostenible y acciones para integrar políticas de sostenibilidad en el ámbito local¹⁴.

¹¹ Esta plataforma ha permitido a muchos municipios catalanes sumar recursos y esfuerzos para conseguir objetivos comunes de sostenibilidad. En ella los ayuntamientos encuentran un marco adecuado de debate e intercambio de experiencias. Hasta hace poco estuvo operativo el Programa de Actuación 2004-2007 Acción Local por la Sostenibilidad, impulsado por el Área de Medio Ambiente de dicha Diputación.

¹² Estas oficinas representan un espacio de dinamización, coordinación y seguimiento de las A21LS desde el cual se promueve el desarrollo de todo el proceso, con especial atención a la participación ciudadana.

¹³ Resolución MAH/1541/2004, de 24 de mayo, por la cual se convocaban subvenciones para la elaboración de planes directores supramunicipales de sostenibilidad y para la ejecución de actuaciones supramunicipales de sostenibilidad, aprobándose además las bases reguladoras.

¹⁴ Resolución MAH/2800/2006, de 9 de agosto, por la cual se convocaban subvenciones para promover acciones de sostenibilidad local.

2.8. Ciudad Autónoma de Ceuta

A finales del año 2005 y principios del 2006 se llevaron a cabo los trabajos para la elaboración de la A21L de Ceuta siguiendo, para ello, el modelo propuesto por la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA)¹⁵. La financiación de esta actividad corrió a cargo de la Empresa Municipal de Aguas de Ceuta (ACEMSA). Este documento cuenta con un total de 28 puntos que son el resultado de una ardua discusión para establecer prioridades entre las diferentes actuaciones propuestas. En este sentido, fueron más de cuarenta entidades y asociaciones las que realizaron sus aportaciones.

La puesta en marcha de esta A21L va a ser posible por el compromiso del Ministerio de Medio Ambiente de financiar aquellas actuaciones que entren dentro de su ámbito competencial.

2.9. Ciudad Autónoma de Melilla

La ciudad de Melilla inició los trámites administrativos para la planificación e implantación su A21L en el año 2006. A tal efecto, se firmó un convenio de colaboración entre la Fundación DEYNA y la Ciudad Autónoma de Melilla. A lo largo de todo el proceso cincuenta y cinco entidades realizaron numerosas aportaciones, las cuales han sido tenidas en cuenta a la hora de redactar el documento. Con posterioridad, la Consejería de Medio Ambiente ratificó el convenio firmado con la Universidad de Granada sobre la evaluación, viabilidad y seguimiento del diagnóstico integral de la Ciudad Autónoma de Melilla que, en cierta forma, acompaña a la A21L.

El documento de la A21L se estructura en torno a 5 capítulos y, dentro de ellos, son 27 los objetivos que se explicitan.

2.10. Extremadura

Esta es una Comunidad en la que no se lleva trabajando excesivo tiempo en este campo. En el año 2002 se inició el proceso de diseño de las Agendas 21 consi-

¹⁵ El Modelo DEYNA de Agenda 21 Local ha sido el primero del mundo en vincularse a la Carta de la Tierra, documento universal y participado, en abierto contraste con otros modelos que se han venido vinculando a la Carta de Aalborg que, según la opinión de los promotores del Proyecto DEYNA, es regional, corporativa y restrictiva.

derando el ámbito local¹⁶, reorientándose más tarde (2004), desde la Consejería de Desarrollo Rural¹⁷, hacia modelos de Agenda 21 para mancomunidades que, para la realidad territorial de esta Comunidad, parece plantear indudables ventajas. Las comarcas en Extremadura presentan una homogeneidad propia de su concepción como "comarcas naturales" y, por lo tanto, tienen características, tanto físicas como sociales, muy similares. El formato de las Agendas 21 Comarcales permite obtener una visión del conjunto del territorio sin pérdida de la cercanía a los ciudadanos. Además, la perspectiva comarcal permite también ahorrar tanto en recursos humanos como económicos.

La Consejería de Desarrollo Rural ha aportado financiación para la puesta en marcha de Agendas 21 Comarcales. Para ello se ha servido de recursos procedentes de la iniciativa europea INTERREG en sus diversas fases (INTERREG II e INTERREG III-A¹⁸). En este sentido hay que destacar el Proyecto DITAL 21, el cual tiene como objetivo implantar la A21L en cuatro comarcas pacenses: Campiña Sur, Olivenza, la Sierra Suroeste y la Tierra de Barros.

Por último, se espera que este tipo de iniciativas tenga una continuidad en el futuro dentro del marco del programa INTERREG IV-C (2007-2013), el cual se va a centrar, en lo que a las políticas de desarrollo regional se refiere, en las áreas de innovación, economía del conocimiento, medio ambiente y prevención de riesgos.

2.11. Galicia

En esta Comunidad es la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la que se ha ocupado de la promoción de las A21LS. El marco general en el que se ha desarrollado este proceso es la Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible, la cual se ha implementado en dos fases. En la primera se aspiraba a integrar la

¹⁶ En el año 2002 la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura puso en marcha una experiencia piloto de A21LS en los Municipios de Almendralejo, Llerena y Valverde de la Vera. No obstante, con anterioridad y como fruto de un convenio establecido entre la Universidad de Extremadura y la Diputación de Badajoz, se había impulsado la redacción de las dos primeras A21LS de toda Extremadura, la de Castuera y la de Los Santos de Maimona.

¹⁷ Durante los años 2004 y 2005 la mencionada Consejería se centró en tareas de información, difusión y publicidad de la A21L, promoviendo también la edición de una guía de Implantación de la A21L en Extremadura.

¹⁸ Se trató de una iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en favor de la cooperación entre regiones de la Unión Europea durante el período 2000-2006.

consideración del medio ambiente en las políticas sectoriales. En la segunda se pretendió identificar criterios ambientales, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, e incorporarlos a la definición de políticas económicas y sociales. No obstante, dado el pobre resultado ofrecido por dicha estrategia, en el año 2005 se propuso su revisión, aunque trabajando a partir del texto anterior, dado que tiene una calidad técnica importante.

La mencionada Consejería optó por el fomento de las políticas de actuación en el ámbito local a través del impulso de las A21LS en toda Galicia¹⁹. Los objetivos generales perseguidos fueron fundamentalmente dos: la definición de un nuevo concepto del desarrollo de las ciudades, villas y, en definitiva, del territorio gallego; y el desarrollo armonioso de la comunidad, teniendo en cuenta el medio natural en el que se enmarcan las actividades sociales y económicas. Para aplicar la A21L en las villas y ciudades gallegas se elaboraron dos subproyectos: el subproyecto de implantación de estrategias de desarrollo sostenible en las áreas rurales (2003-2009) y el subproyecto de implantación de estrategias de desarrollo sostenible en las urbes gallegas (2003-2005).

Por otro lado, a partir del año 2006 la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ha puesto en marcha los denominados Núcleos de Sostenibilidad Integrada²⁰. Se trata de un programa que tiene como finalidad coordinar todas las actuaciones que desde las distintas administraciones se promuevan para propiciar el desarrollo sostenible en el ámbito local. Desde el punto de vista operativo, se plantea la creación de una Agencia Local de Sostenibilidad, la cual coordinará todas las tareas a desarrollar sirviendo, al mismo tiempo, de nexo entre la administración local y la autonómica. Dicha coordinación se podrá lograr mediante la aplicación de diversos instrumentos como la evaluación estratégica de la sostenibilidad del Plan General de Ordenación Municipal, las A21LS y escolares, la educación ambiental, los instrumentos de gestión medioambiental que aplican las empresas, la gestión municipal, etc. En última instancia, lo que se pretende es diseñar un Plan Integrado de Sostenibilidad Local. Este Plan será pues el instrumento básico de decisión en las actividades de gobierno del ayuntamiento. Los municipios o entidades locales en los que se lleve a cabo este tipo de acciones recibirán la denominación de Núcleos de Sostenibilidad Integrada.

¹⁹ El punto de partida fue el año 2001 con una experiencia piloto en la Mancomunidad de O Salnés, la cual serviría de modelo para extender iniciativas similares a toda Galicia.

²⁰ Trece Ayuntamientos gallegos, agrupados en siete áreas, son los implicados en esta experiencia piloto.

Desde el año 2004, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ha promovido el desarrollo de A21LS. Por un lado, mediante la firma de convenios de colaboración con ayuntamientos y mancomunidades. Todos estos convenios de colaboración contaron con una financiación del 70% a cargo de la Consejería de Medio Ambiente y un 30% a cargo del ayuntamiento o mancomunidad correspondiente. Por otro, mediante la concesión de ayudas (DOG del 6 de febrero de 2004 en el que se publicaba la Orden de 28 de enero de 2004).

En la nueva fase, caracterizada por la constitución de los Núcleos de Sostenibilidad Integrada, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible va a invertir, hasta el año 2008, 2,5 millones de euros. Estos recursos se destinarán a sufragar los costes derivados de las actuaciones previstas para el desarrollo del proyecto, mientras que los Ayuntamientos tendrán que financiar entre el 12 y el 15% del coste total.

2.12. Islas Baleares

Se trata de otra comunidad pionera en la implantación de la A21L.

Fue en el año 1995 cuando el Ayuntamiento de Calviá inició el proceso de implantación de su A21L. Paralelamente, el Gobierno Balear, mediante el programa ECOTUR²¹, impulsó la realización de diagnósticos ambientales y planes de acción en una serie de localidades turísticas de las Islas.

En el ámbito legislativo la Ley 6/1999, sobre las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, especificaba, en su disposición adicional octava, que el Gobierno Balear sería el encargado de implementar las medidas necesarias para favorecer la aplicación de la A21L en los municipios y núcleos de las Islas.

Dada la heterogeneidad que caracterizaba a los primeros documentos de A21LS, el Gobierno Autónomo promulgó el Decreto 123/2002 (BOIB n.º 123 de 12-10-2002) sobre la implantación de la A21L en los municipios de las Islas Baleares. En el mismo se establecían unos contenidos mínimos y una metodología para la validación de los documentos de diagnóstico y de plan de acción. Además, se fijaba una estructura de soporte administrativo supramunicipal para la adecuada implantación de la A21L, siendo sus principales componentes un registro de los

²¹ Este programa, cuyo impulsor fue la Consejería de Medio Ambiente, tenía como objetivo la promoción de la implantación de instrumentos voluntarios para la mejora integral de la gestión del medio ambiente.

procesos de A21L, un Comité Especializado Insular de la A21L y una Red Balear de Sostenibilidad (Xarxa Balear de Sostenibilitat). Los dos últimos se consideran como los pilares básicos sobre los que sustentan estos procesos.

El Gobierno Balear viene concediendo diferentes ayudas económicas desde el año 2002. La orden de 15 de junio de 2006 (BOIB nº 90 de 27-06-2006) establecía las bases para la concesión de subvenciones de cara a la implantación de las A21LS en los diversos municipios. En el artículo 6 de dicha orden se especificaba que la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, ha de anunciar periódicamente convocatorias públicas para la presentación de solicitudes de subvención. En ese mismo año, el Consejo de Mallorca publicó la 3ª convocatoria anual de subvenciones dirigida a las corporaciones locales para la implantación de la A21L (BOIB nº. 32, de 04-03-2006). Las actividades a subvencionar eran de tres tipos: elaboración de documentos técnicos de la A21L, acciones de difusión del proceso y, por último, ejecución de proyectos previstos en los correspondientes planes de acción.

Para el año 2007 (BOIB nº 71 de 12-05-2007) se hizo pública la convocatoria de la Consejería de Medio Ambiente para la presentación de solicitudes de subvención con el objeto de implantar la A21L en los municipios de las Islas Baleares dentro del ejercicio 2007.

2.13. Islas Canarias

Las Islas Canarias se caracterizan por presentar un territorio fragmentado y heterogéneo, en el que las particularidades se hacen patentes no sólo entre las islas, sino dentro de ellas. Esta circunstancia hace que la implantación de las A21LS en sus municipios constituya un hecho clave en lo que se refiere a la preservación de calidad del medio ambiente insular. En este sentido, la articulación autonómica del proceso se ha planteado mediante la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible que sirva de marco referencial global, aunque corresponda a los ayuntamientos y a los cabildos insulares la formulación de sus Agendas 21 Insulares y Locales y sus correspondientes planes de acción.

Fue en junio de 2002 cuando la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, la Federación Canaria de Municipios (FECAM), la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y la Fundación Canaria Universitaria de Las Palmas firmaron un convenio de colaboración para la realización de un estudio sobre las bases de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Canarias (Agenda 21

de Canarias) y el diseño, desarrollo y fijación de criterios de cara a la implementación y evaluación de las A21LS. Este convenio se unía a otro, de contenido más genérico, suscrito por la mencionada Consejería y la FECAM para la implantación y desarrollo de la A21L. A través del mismo se proponía la organización de todas las actividades formativas dirigidas a responsables y técnicos locales con este objetivo, el suministro de información y servicios a los municipios canarios en materia medioambiental, la puesta a disposición de los ayuntamientos de herramientas de apoyo a la gestión medioambiental local y, por último, la participación en la definición y consecución de objetivos ambientales municipales.

Más tarde, el Decreto 123/2004 recogió la creación del Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, el Observatorio del Desarrollo Sostenible y la aprobación de su reglamento. Otras actuaciones posteriores del Gobierno de Canarias plantearon la puesta en marcha de un plan que tenía por objeto activar y dinamizar los procesos participativos en el ámbito local de los municipios de Canarias, un proceso que debía culminar con la constitución de los Foros 21. Se ha intentado la creación en cada municipio canario de una Oficina 21 Local, de manera que ésta operase como un instrumento que permitiese promover y dinamizar los procesos de participación ciudadana, así como orientar y coordinar las actuaciones de las diferentes áreas municipales. También se ha elaborado una guía para la implantación en Canarias de la A21L. Finalmente, en el marco de los trabajos de implantación de las A21LS, se configuró también la Red de Agentes 21. No obstante, el resultado de estas iniciativas y de algunas otras ha sido poco efectivo dado que, en la actualidad, ninguna Consejería ni personal técnico desempeña funciones específicas de promoción de la A21L ni se ocupa de la coordinación regional de estos programas.

2.14. La Rioja

El desarrollo de las A21LS en La Rioja forma parte del compromiso de esta Comunidad y de sus municipios con el desarrollo sostenible, haciendo posible el traslado de los principios de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible²² de La Rioja al ámbito local.

Según el modelo propuesto inicialmente, en la elaboración de las agendas debían participar los técnicos de la Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno

²² La Consejería de Turismo y Medio Ambiente fue la impulsora, a partir del año 2001, de todo este proceso.

Regional, los técnicos de los municipios participantes y las empresas consultoras. De esta manera, en cada municipio se podría crear una comisión de sostenibilidad municipal, integrada por representantes del Gobierno Riojano, del ayuntamiento implicado y el personal de la empresa que realiza la asistencia técnica, la cual se encargaría de impulsar y supervisar todo el proceso. En el año 2001 todo este planteamiento quedaría incorporado al proyecto denominado "Puesta en marcha y seguimiento de la A21L en siete Municipios de La Rioja". Además, desde la Dirección General mencionada anteriormente se planteó la creación de la Red de Municipios Riojanos hacia la Sostenibilidad para apoyar la continuidad de los procesos ya iniciados y por iniciar, así como el intercambio de experiencias e información entre los miembros municipales encargados de liderar el proceso. No obstante, este órgano no ha llegado a ser operativo.

Por otro lado, debido a que muchos municipios riojanos se administran en régimen de mancomunidad, se realizó una nueva propuesta para la elaboración de Agendas 21 que permitiesen abarcar ese ámbito. La primera de ellas en aparecer fue la A21L de la Mancomunidad de Dinamización Turística (DINATUR), la cual integra a tres entidades locales (Arnedillo, Enciso y Munilla).

En esta Comunidad no se han concedido, de manera regular, ayudas destinadas a la implantación de la A21L. Tan solo la Consejería de Medio Ambiente destinó alguna partida inicial para financiar el proyecto piloto ya mencionado y también para la implantación de la A21L de la Mancomunidad DINATUR.

2.15. Madrid

En la Comunidad de Madrid (CM) la implantación de la A21L se ha caracterizado, desde sus inicios, por ser un proceso de avance gradual, lento y no lineal, que tímidamente ha ido cobrando fuerza a medida que la iniciativa se ha ido consolidando y gestando, a través de la experiencia de los pioneros, en un instrumento que facilita la gestión de los municipios.

Desde el año 1995, año en el que se inicia la implantación de A21L en el municipio madrileño de Alcobendas, hasta el 2001 las iniciativas fueron puntuales pero con una leve tendencia al aumento. Así la Consejería de Medio Ambiente de la CM inició en 2002, en colaboración con la Fundación para la Investigación y Desarrollo Ambiental (FIDA)²³, diversas actuaciones:

²³ A lo largo de los últimos años el papel desempeñado por esta fundación ha sido especialmente

- La creación de un Observatorio de Agendas 21.
- La elaboración de unos parámetros medioambientales comunes para la A21L, en los que pudieran trabajar los municipios, con el objetivo de poner en marcha un sistema técnico y operativo de información ambiental.
- La organización de seminarios, cursos y jornadas para promover el desarrollo de la A21L.
- El diseño de una página web específica para la A21L (denominada Agenda 21 Madrid).
- El establecimiento de convenios con entidades locales para la implantación de A21LS.

En el año 2003 la Agencia de Medio Ambiente de la CM presentó el documento "Madrid 21 documento para debate". En su revisión participaron numerosos agentes sociales e instituciones del ámbito público y privado. Más tarde se haría pública una modificación del texto inicial bajo la denominación "Madrid 21. Estrategia para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Madrid". Se trata del documento marco que inspirará, hasta el año 2010, las actuaciones en diferentes campos.

Según los últimos datos, obtenidos por la Oficina Técnica de A21L, son ya 78 los municipios madrileños trabajando en la gestión sostenible de su territorio a través de una A21L. En este sentido, hay que indicar que de estos 78 municipios el 33% ha decidido implantarla bajo un modelo comarcal o mancomunado y guiar así el proceso de forma conjunta.

A lo largo de estos años la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la CM ha financiado actividades, relacionadas con el establecimiento de diversos convenios, con el objetivo de fomentar el desarrollo y la aplicación de la A21L.

Más recientemente, a través de la orden 4234/2006 de la mencionada Consejería, se ofrecían subvenciones destinadas a corporaciones locales para financiar la ejecución de inversiones en materia de desarrollo sostenible para el año 2007.

relevante dado que, en torno a ella, se ha articulado la Oficina Técnica de la A21L, la cual opera como observatorio (seguimiento, sondeo y actualización) de los procesos de A21L en los municipios madrileños.

Por último, desde la misma Consejería, se ha puesto a disposición de asociaciones o entidades sin ánimo de lucro subvenciones destinadas a financiar la realización de actuaciones, iniciativas y proyectos de educación ambiental, de desarrollo sostenible y de A21L que se realizasen en el 2007 (orden 4705/2006, de 29 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

2.16. Murcia

Desde los primeros años de la presente década el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) ha intentado potenciar la corresponsabilidad municipal en materia de medio ambiente y la implantación de las A21LS. En este sentido, conscientes de la importancia estratégica de la implantación de la sostenibilidad a través de las A21LS, la Consejería de Industria y Medio Ambiente de la CARM, la Federación de Municipios de la Región de Murcia (FMRM) y los municipios implicados han alcanzado diversos acuerdos. El más reciente de ellos, diciembre de 2006, es un convenio de colaboración para la implantación y desarrollo de las A21LS mediante la aplicación de diversos instrumentos como son:

- La creación y el mantenimiento de gabinetes medioambientales²⁴, en los distintos municipios y en el seno de la propia Federación, que garanticen el éxito del proceso.
- La creación de la Oficina Regional de la A21L, como consecuencia del desarrollo del Convenio de Colaboración, para el bienio 2007-2008, entre la Consejería de Industria y Medio Ambiente de la CARM y la FMRM con el objetivo de prestar servicios de apoyo, impulso y divulgación de las A21LS de la Región de Murcia, como proyecto estratégico en el avance hacia la sostenibilidad local.
- La puesta en marcha de la Red de Municipios Sostenibles de la Región de Murcia (RedMur 21), una plataforma de intercambio de experiencias medioambientales de los municipios de la CARM.

²⁴ En concreto, la adenda al convenio suscrito en diciembre de 2006 prevé impulsar la adhesión de los Municipios a la Carta de Aalborg y realizar el seguimiento de aquellos donde ya se ha implantado la A21L. El acuerdo suscrito entonces con la FMRM preveía que, durante 2007 y 2008, se desarrollasen trabajos para las nuevas A21LS, la creación y el sostenimiento de un gabinete regional para apoyar su desarrollo y la ayuda a la implantación y consolidación de los gabinetes medioambientales municipales.

- La creación del Foro Local 21 de la Región de Murcia como una herramienta de carácter consultivo, de coordinación y cooperación que permita articular la integración técnica municipal en la planificación estratégica y en la ejecución del desarrollo sostenible en cada uno de los municipios que conforman la Región de Murcia.

Para hacer efectivos los compromisos hacia la sostenibilidad regional el Gobierno de esta Comunidad pretende avanzar en la integración del desarrollo económico-social y la protección del medio ambiente, en las ciudades y pueblos murcianos, con el objetivo de alcanzar el desarrollo local sostenible. Para ello, considera imprescindible la coordinación técnica entre los municipios, lo que propiciará el avance hacia una auténtica estrategia de desarrollo sostenible que culminará con la implantación y el desarrollo generalizado de las A21LS.

Para financiar las actuaciones impulsadas desde los convenios que la Consejería de Medio Ambiente ha firmado con los Ayuntamientos y la FMRM, dicha Consejería ha ido efectuando aportaciones a lo largo de los últimos cuatro años. En concreto, en 2006 se destinaron 400.000 euros a impulsar la corresponsabilidad de la Administración Local en la gestión ambiental con la creación o, en su caso, el mantenimiento de gabinetes medioambientales en los ayuntamientos y en el seno de la propia Federación²⁵.

2.17. Navarra

A partir del año 1998 el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda decidió impulsar la creación y desarrollo de las A21LS en las distintas Entidades Locales de la Comunidad Foral de Navarra. En concreto, desde la unidad de Medio Ambiente Urbano, la cual se creó para tal fin, se propusieron como actividades prioritarias la realización de auditorías medioambientales en los municipios y el apoyo al subsiguiente inicio de la elaboración de las A21LS.

De cara a la implantación de las A21LS se propuso un procedimiento innovador consistente en la integración ambiental simultánea de los elementos de la sostenibilidad desde el inicio de los procesos, junto con la incorporación de la participación ciudadana, también desde las etapas iniciales de la auditoría medioambiental, económica y social. En un principio, se comenzó por aquellos municipios con una población superior a 4.000 habitantes, aunque posteriormente se continuó con

²⁵ BORM número 9 de 12 de enero de 2007.

la realización de auditorias de forma mancomunada o comarcal, abarcando, de este modo, a municipios que presentaban una población inferior a los 4.000 habitantes.

Como resultado de las acciones, mencionadas con anterioridad, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda impulsó en 2002 la constitución de la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad (red NELS), un instrumento de cooperación intermunicipal que pretende potenciar y orientar el desarrollo local hacia el horizonte del aprovechamiento sostenible de los recursos. Esta Red integra a las entidades locales y mancomunidades que forman parte del programa de las A21LS en la Comunidad Foral y se marca como objetivo el aprovechamiento de los recursos de acuerdo con criterios de desarrollo sostenible. Hoy en día son 21 las entidades locales relacionadas con esta organización.

En la actualidad están en diferente estado de desarrollo más de 32 A21LS, las cuales comprenden a cerca de 150 municipios. Para cada una de estas A21LS se calculan y analizan una serie de indicadores que generan una cantidad considerable de información de gran interés para los distintos municipios. En este sentido, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda planteó la necesidad de hacer accesibles y útiles todos estos datos, creando un sistema de indicadores homologados que se constituyese en un sistema abierto y documentado. De esta forma se creó el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de Navarra (SISNA) que es una "geodatabase"²⁶ con su sistema de mantenimiento y sus herramientas para obtener informes y realizar consultas.

Por último, la Comunidad Foral de Navarra participa también en el proyecto SISAL 21. Se trata de un proyecto europeo orientado a promover la cooperación transfronteriza de entidades locales a favor del desarrollo sostenible utilizando, para ello, las A21LS. Lo que se pretende, en este caso, es crear un sistema común de indicadores de sostenibilidad. SISAL 21 se encuentra enmarcado dentro del programa europeo INTERREG III A Francia/España 2000-2006, subvencionado por el FEDER, y en él participan regiones como Navarra, La Gironde, el consorcio Bidasoa-Txingudi y el Ayuntamiento de Hendaya.

Desde el año 1998 esta comunidad ha destinado gran cantidad de recursos técnicos y económicos al desarrollo y la implementación de las A21LS. De esta manera,

²⁶ Se trata de una base de datos diseñada para almacenar, facilitar la consulta y la manipulación de información geográfica y datos espaciales.

en los dos últimos ejercicios la cantidad asignada a la realización de proyectos recogidos en los planes de acción de las A21LS ha ascendido a los 300.000 respectivamente²⁷.

2.18. País Vasco

En la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) están desarrollándose actualmente numerosos programas y proyectos con el objetivo de contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y de la calidad de vida y habitabilidad de los pueblos y ciudades vascos. No obstante, este proceso tuvo su arranque hace unos años. Así, uno de los primeros hitos a destacar fue la promulgación de la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco 3/1998, en la que se fijaba como objetivo el desarrollo sostenible para toda la política medioambiental que se aplicase en el ámbito territorial de la CAPV.

La situación de partida, en los años 1999 y 2000, presentaba puntos débiles en lo referente a la gestión medioambiental en los municipios vascos, hecho que constituía una dificultad para el despliegue de los procesos de A21L. No obstante, este contexto de debilidad configuraba al mismo tiempo a las AL21 como una oportunidad estratégica para avanzar en la integración medioambiental en los ayuntamientos.

El Programa de Promoción de A21LS en municipios vascos, impulsado en el año 2000 por el Gobierno Vasco (GV)²⁸, constituyó una primera iniciativa con la que se aportaron recursos económicos para facilitar el desarrollo del proyecto piloto

²⁷ Orden foral 160/2006, de 16 de mayo, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se aprueba la convocatoria y el gasto de subvenciones a los Ayuntamientos y otros Entes Locales de la Comunidad Foral de Navarra, a fin de implantar los planes de acción local (proyectos o acciones 21) de las Agendas Locales 21 durante el ejercicio de 2006 (publicada en el Boletín Oficial de Navarra Nº 71 - 14 de junio de 2006).

Orden Foral 218/2007, de 3 de mayo, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se aprueba la convocatoria y el gasto de subvenciones a los Ayuntamientos y otros Entes Locales de la Comunidad Foral de Navarra, a fin de implantar los planes de acción local (proyectos o acciones 21) de las Agendas Locales 21 durante el ejercicio de 2007 (publicada en el Boletín Oficial de Navarra Nº 71 - 8 de junio de 2007).

²⁸ El GV estableció una metodología para la elaboración de las A21LS, la cual se recogió en la denominada "Guía Práctica para la implantación y desarrollo de la A21L en los municipios de Euskadi".

Udaltalde 21²⁹ como metodología de diseño de AL21 en el País Vasco. Esta primera experiencia permitió realizar una tarea de identificación de necesidades por parte de los Ayuntamientos. Es a partir de esta captación precisa de la demanda, el trabajo conjunto interinstitucional y la experiencia del primer Udaltalde 21 con lo que se define, en el año 2000, la estrategia AIDA³⁰ para el despliegue efectivo de las Agendas Locales 21 en el País Vasco. En el año 2002, con un número creciente de municipios que deseaban desarrollar sus procesos, se generalizó la puesta en marcha de los Udaltaldes 21.

La adopción de las Agendas Locales 21 (AL21) como instrumentos para incidir en la problemática medioambiental global se plasmó, en el año 2002 y acorde al mandato de la Ley 3/98, en la elaboración de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (EAVDS 2002-2020), con la cual se pretendía crear una ordenación estable y duradera de la política medioambiental. Además, con ella, se formulaba, en sintonía con la política medioambiental europea, un conjunto de metas, objetivos y compromisos medioambientales a corto, medio y largo plazo.

De forma complementaria, y asociado a la propia EAVDS 2002-2020, se desarrolló el Programa Marco Ambiental 2002/2006, con el que se concretaba, para el período correspondiente, la implantación de la EAVDS y, además, se incorpora un conjunto de instrumentos de seguimiento y evaluación anuales.

²⁹ Se trataba de un grupo de 9 municipios que procedieron a trabajar, de forma conjunta, para el diseño de la A21LS.

Un grupo Udaltalde 21 está formado por:

- Un grupo de municipios inmerso en el proceso de implantación de la A21L.
- Una entidad coordinadora (Agencia de Desarrollo Comarcal o Mancomunidad).
- Diputaciones Forales y el GV, a través de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE, que facilitan apoyo técnico y recursos económicos, intercambiando experiencias exitosas entre los diferentes Udaltaldes 21.
- Gobierno y Diputación Foral aportan impulso y coordinación, apoyo económico y apoyo técnico, mientras que los ayuntamientos contribuyen con impulso político y recursos humanos específicos.

³⁰ Atención: Los Municipios únicamente realizan tareas aisladas en medio ambiente.

Interés: Los Municipios muestran interés en abordar los aspectos medioambientales de manera más integrada.

Demanda: Los Municipios demandan avanzar en aspectos medioambientales y diseñan su A21L.

Acción: Los Municipios llegan a la fase de implantación de acciones (desarrollo del Plan de Acción Local).

En el mismo año 2002 dieciséis Municipios constituyeron, en el marco de actuación establecido por la EAVDS 2002-2020, la denominada Red Vasca de municipios por la Sostenibilidad (Udalsarea 21). El objetivo era dar respuesta a los municipios que habían superado la fase de diseño de sus Agendas Locales 21 en aquel momento y se disponían a poner en marcha sus procesos de sostenibilidad local. Esta red está compuesta por los ayuntamientos más avanzados en materia de A21L, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del GV, los Departamentos de Medio Ambiente de las Diputaciones Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE (Secretaría Técnica de la Red) y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL. En definitiva, la misma se concibió como un punto de encuentro, organizada a través de un comité técnico y un comité político, en el que se buscan sinergias para la implantación de los planes de acción o nuevas fórmulas de financiación para las acciones contempladas en dichos planes.

En su segundo Plan Estratégico (2006-2009), Udalsarea 21 reafirma su compromiso con la calidad mediante la evaluación y mejora en los procesos y las actuaciones exigibles a todos sus miembros. En consonancia con este compromiso, se establece un conjunto de acciones entre las que destaca, en primer lugar, la implantación de un servicio de asistencia a la gestión de los procesos de AL21 que incluye indicadores de sostenibilidad y evaluación, programación y revisión de planes. En segundo lugar, se contempla el establecimiento del Observatorio de Sostenibilidad Local de la CAPV, plataforma que permite el seguimiento anual global de los resultados del cálculo de indicadores y la evaluación de los planes. Dicha plataforma forma parte de la aplicación informática MUGI 21³¹ de Udalsarea 21, gestionada desde la secretaría técnica de la Red.

Por su parte, el II Programa Marco Ambiental (2007-2010), que concreta los objetivos y actuaciones de la EAVDS 2002-2020 para este período, da continuidad y potencia esta línea de actuación al incorporar la mejora de la calidad medioambiental de los núcleos urbanos como una de sus cuatro prioridades. Asimismo, este II Programa Marco asigna a Udalsarea 21 el rol de estructura

³¹ Se trata de una herramienta informática que permite hacer un seguimiento más estrecho de la evolución y grado de implantación de los planes de acción municipales, así como facilitar la programación anual de las acciones a realizar. La misma está ya operativa en la mayoría de los Ayuntamientos y, actualmente, el cálculo de los indicadores de sostenibilidad local se está llevando a cabo a través de la misma.

Por otro lado, IHOBE (Sociedad Pública de Gestión Ambiental) mantiene una página web en la que se tratan diversos temas relacionados con las A21LS.

estratégica de integración y coordinación de las políticas de sostenibilidad en el ámbito local.

Como muestra de la relevancia que la implementación de la A21L ha adquirido en la agenda política, el GV ha destinado cuantiosos fondos a tal efecto. En el periodo que va de 1998 a 2001 se concedieron subvenciones a ayuntamientos y mancomunidades para el diseño, desarrollo o ejecución de planes locales de acción ambiental en el marco de la A21L³².

IHOBE también ha concedido ayudas para financiar diversas actuaciones relacionadas con la sostenibilidad local: el seguimiento de los planes de acción desarrollados por los municipios, la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas, el desarrollo del "software" MUGI 21 para el diseño y cuantificación de indicadores de sostenibilidad, la asistencia técnica a los municipios miembros de la Red Udalsarea 21, etc.

En relación a las actuaciones de Udaltalde 21 y Udalsarea 21, en las cuales cooperan distintos niveles administrativos de la CAPV, el presupuesto es compartido por el GV (el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), las Diputaciones Forales y los ayuntamientos. En el caso de Udalsarea, también los gastos de gestión y funcionamiento son compartidos: la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), los respectivos municipios, las Diputaciones Forales e IHOBE.

En el año 2006 se convocó una nueva orden de ayudas de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio³³ por la que se regula la concesión de subvenciones a ayuntamientos, mancomunidades u otras entidades locales que realicen acciones que promuevan la mejora de la calidad del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Una de las actuaciones que se financia es la relativa a las acciones que promuevan la reducción de emisiones de gases efecto invernadero, enmarcadas dentro de los planes de acción local de la A21L.

En el año 2007 la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio³⁴ concedió subvenciones a ayuntamientos, mancomunidades y otras entidades locales para la realización de acciones que promuevan el desarrollo sostenible.

³² Orden de 23 de abril de 1998, Orden de 24 de marzo de 1999, Orden de 29 de diciembre de 1999 y Orden de 28 de febrero de 2001.

³³ Orden de 29 de septiembre de 2006 (BOPV, martes 17 de octubre de 2006).

³⁴ Orden de 27 de abril de 2007 (BOPV, martes 18 de mayo de 2007).

Por su parte, las Diputaciones Forales también ponen a disposición de los ayuntamientos recursos para financiar actividades diversas.

La Diputación Foral de Guipúzcoa destinó, en 2006, recursos para colaborar en el desarrollo de las acciones previstas en los planes de acción de los municipios guipuzcoanos integrados en la red Udalsarea 21³⁵. Por su parte, en 2007, concedió subvenciones destinadas a actuaciones, consideradas como proyectos de inversión, que dieran respuesta a una determinada acción, recogida en el plan de acción de la A21L, y que tuviesen como objetivo avanzar en la mejora medioambiental continua y en los principios de la sostenibilidad³⁶. Los destinatarios eran ayuntamientos del Territorio Histórico de Guipúzcoa que hubieran aprobado el correspondiente plan de acción en pleno municipal.

La Diputación Foral de Vizcaya concedió subvenciones a los ayuntamientos y mancomunidades de Vizcaya a fin de implantar planes de acción local durante el ejercicio 2007³⁷.

En 2006 la Diputación Foral de Álava concedió subvenciones para la implantación y desarrollo de las Agendas Locales 21³⁸. En el año 2007 se realizó una nueva convocatoria en este mismo sentido³⁹.

2.19. Valencia

Como ha ocurrido en otros casos, los primeros pasos institucionales en la Comunidad Autónoma de Valencia se dieron en 2002, cuando el Gobierno Valenciano aprobó el documento base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana. Con posterioridad, en el año 2004, se hizo público el Manifiesto de la Sociedad Valenciana por un Desarrollo Sostenible del Territorio. Ya, en junio de 2006, se firmó un convenio marco de colaboración

³⁵ El Decreto Foral que regula la concesión de estas ayudas económicas se ha publicado en el Boletín Oficial de Guipúzcoa n° 67, de 6 de abril de 2006.

³⁶ Decreto Foral 36/2007, de 15 de mayo.

³⁷ Decreto Foral 191/2006, de 28 de noviembre.

³⁸ Orden Foral 773/2006, de 7 de septiembre.

³⁹ Orden Foral 228/2007, de 20 de marzo.

entre la Generalidad Valenciana (GV), a través de la Consejería de Territorio y Vivienda, y las Diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia con el objeto de establecer las líneas básicas de trabajo para impulsar el desarrollo de estrategias locales de sostenibilidad en el marco de la A21L⁴⁰. Con ello se pretendía coordinar las acciones de los agentes implicados para incrementar así la eficiencia de las mismas. Sin embargo, el objetivo pretendido no se alcanzó debido a que todas las actuaciones promovidas desde entonces lo han sido de forma aislada y, por ello, no han tenido gran impacto sobre el proceso de diseño e implantación de las A21LS en esta Comunidad. Además, las iniciativas propias del Gobierno Autónomo en este sentido han sido también bastante escasas.

Por su parte, en el ámbito provincial, la actividad que se ha desarrollado en estos últimos años ha sido algo más intensa. Así, la Diputación Provincial de Valencia, como consecuencia de su compromiso para liderar la aplicación de la A21L en la provincia de Valencia, presentó en el año 2000 a los municipios valencianos la Carta de Xàtiva, en la cual se contemplaba la creación de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad como coordinadora de este proyecto. En el año 2001 se constituyó la misma, integrada por más de 180 entidades locales de la provincia de Valencia adheridas a la Carta de Xàtiva, además de universidades, empresas y asociaciones. El objetivo de esta Red era, básicamente, el intercambio de experiencias entre los municipios que tenían previsto o estaban en pleno proceso de implantación de la A21L, así como la captación de ayudas y subvenciones tanto nacionales como europeas⁴¹.

La Diputación Provincial de Alicante, en el marco de sus competencias, promovió en 2005 la constitución de Alicante Natura Red Provincial de Agendas

⁴⁰ Consúltese DOGV, Núm. 5312 de 27 de julio de 2006.

⁴¹ Además, esta Red de municipios tenía como fines:

- Promover la cooperación para el desarrollo sostenible de los municipios de la Provincia de Valencia.
- Brindar apoyo para la implantación de las A21LS en las entidades locales de la Red y realizar un seguimiento de su evolución.
- Recoger y divulgar información sobre experiencias satisfactorias y, en general, toda información que pudiera potenciar el desarrollo sostenible.
- Promocionar acciones conjuntas con la Red Europea de Ciudades Sostenibles y potenciar el contacto con redes que tuviesen establecidos objetivos similares.
- Fomentar la participación de los agentes socioeconómicos de cada comunidad local en los procesos de las A21LS.

21 Locales⁴² con objeto de incorporar la sostenibilidad a los diferentes ámbitos de la sociedad. Se trataba así de integrar los principios básicos del desarrollo sostenible en las políticas municipales de los pueblos y ciudades de la provincia. Para facilitar el desarrollo de esta Red la Diputación creó también la Oficina 21 que, entre otras cosas, ha prestado apoyo económico para la implantación de los planes de acción local. Asimismo, asesora y facilita asistencia técnica para la puesta en marcha de los procesos de diagnóstico y apoya la incorporación de los municipios con menos recursos al proceso de la A21L. Por otra parte, desde esta oficina se realiza un seguimiento del desarrollo de las A21LS de la provincia y se emiten informes periódicos sobre el estado de estos proyectos. Además, está prevista la creación de un catálogo de buenas prácticas medioambientales y un registro para que se inscriban los municipios de la Provincia de Alicante que hayan firmado la conocida como Carta de Catí (Carta Provincial), documento que sirve de marco de actuación e integración para los diferentes municipios alicantinos que han iniciado el desarrollo de la A21L. En la actualidad, son 47 los municipios que se han adherido ya a la Red.

Desde el año 2002 la Consejería de Medio Ambiente de la GV viene concediendo subvenciones a los ayuntamientos y mancomunidades para la realización de trabajos dirigidos a la implantación y desarrollo de la A21L y para el diseño de estrategias locales de sostenibilidad, correspondiendo la última convocatoria al año 2006⁴³.

En otro ámbito, la Diputación de Valencia, dentro del compromiso adquirido para impulsar la implantación de la A21L en los municipios valencianos, cofinancia y coordina, desde el año 2004, la realización de ecoauditorías en los municipios integrantes de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad a través del Programa de Auditorías Ambientales de la Diputación de Valencia (PAL). A este respecto, la última convocatoria ha correspondido al año 2007⁴⁴.

En lo que se refiere a la Provincia de Alicante, entre los compromisos recogidos en la Carta de Catí se encuentra el establecimiento de convenios entre los municipios

⁴² Ya, en el año 2003, el Área de Medio Ambiente de la Diputación de Alicante inició una serie de trabajos previos, consistentes en la realización de diversos estudios, con objeto de diagnosticar el estado e implantación de las Agendas 21 en los municipios de la Provincia de Alicante.

⁴³ Consúltense DOGV núm. 5.303, de 14 de julio de 2006.

⁴⁴ Las bases por las que debe regirse dicha convocatoria fueron publicadas en el BOP nº 115, de 16 de mayo de 2007.

y la Diputación de Alicante con objeto de realizar auditorías medioambientales que sirvan de base para la elaboración de los planes de acción local. Para ello, la Diputación ha establecido una serie de líneas de subvención encaminadas a la realización de auditorías socioambientales, así como ayudas para campañas de comunicación, sensibilización e información sobre los procesos de A21L.

Finalmente, la Diputación de Castellón concedió ayudas y subvenciones en 2004 a entidades públicas para el desarrollo de la A21L⁴⁵. En la última convocatoria, la del año 2007, se concedieron subvenciones a ayuntamientos y mancomunidades de la provincia para la implementación de la A21L⁴⁶.

3. A modo de conclusión: análisis y valoración global del proceso

A continuación se procede a comentar y valorar los rasgos y características más importantes del proceso de implantación de las A21LS en España, si bien la inexistencia de registros oficiales y la diversidad territorial de las iniciativas adoptadas dificultan bastante la determinación del nivel de desarrollo alcanzado por el mismo.

1. Hace algo más de una década algunas CCAA iniciaron el diseño y desarrollo de programas para implantar la Agenda 21 en el ámbito local. Con posterioridad, éstas y otras experiencias han ido mostrando una evolución bastante dispar (véanse el cuadro 1 y la gráfica 1).




2. Resulta evidente la falta de sintonía entre los retos que plantea la gestión del medio ambiente global y los que presenta la resolución de la problemática ambiental en el ámbito local. El principio "piensa globalmente, actúa localmente" sigue sin ser asumido por gran parte de la sociedad española. Por lo tanto, los agentes impulsores de las A21LS deben considerar esta circunstancia y promover acciones hasta lograr una coordinación que resulta fundamental.

⁴⁵ Consúltase BOP Núm. 35 de 20 de marzo de 2004.

⁴⁶ Consúltase BOP Núm. 25 de 27 de febrero de 2007.

Cuadro 1: Evolución seguida por las A21LS, en las diferentes CCAA⁴⁷, desde el inicio del proceso

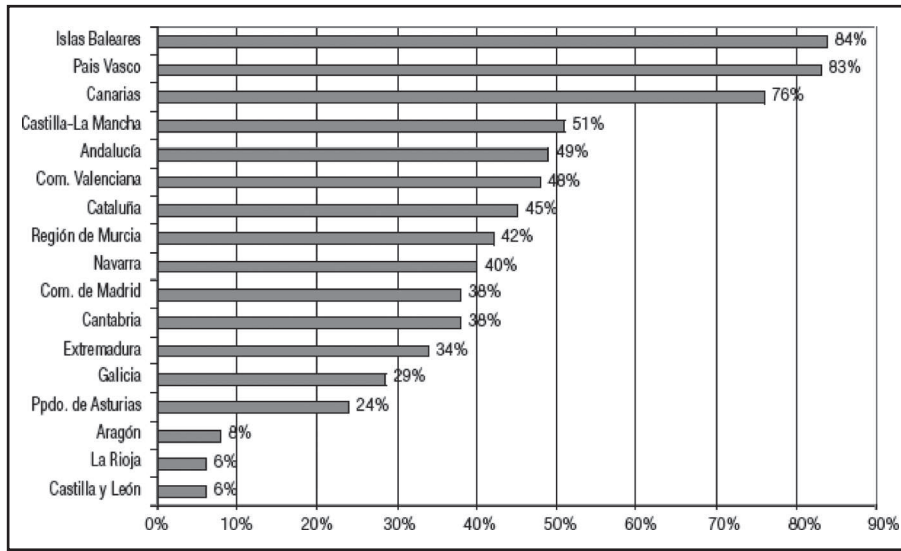
Comunidad/Ciudad Autónoma	Inicio del proceso	Evolución
ANDALUCÍA	1999	
ARAGÓN	2001	
ASTURIAS	2000	
CANTABRIA	2004	
CASTILLA-LA MANCHA	2002	
CASTILLA Y LEÓN	1999	
CATALUÑA	1997	
CEUTA	2005	
EXTREMADURA	2002	
GALICIA	2001	
ISLAS BALEARES	1995	
ISLAS CANARIAS	2002	
LA RIOJA	1999	
MADRID	1995	
MELILLA	2006	
MURCIA	2001	
NAVARRA	1998	
PAIS VASCO	1998	
VALENCIA	2002	

Leyenda:  Favorable  Sin avances significativos  Desfavorable

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁷ Se ha incluido también a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Gráfica 1. Porcentaje de municipios con Agenda 21 Local o en proceso de Implantación en España (Marzo 2006)



Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), 2006.

3. La implementación efectiva de las A21LS plantea grandes retos, dado que exige la sustitución de los paradigmas y enfoques dominantes que tradicionalmente han orientado los procesos de formulación de la política medioambiental. De no ser así, su aportación será prácticamente nula, pasando a ser simples reclamos que incorporar a los eslóganes, la propaganda y la demagogia de los que se sirven habitualmente algunos políticos.

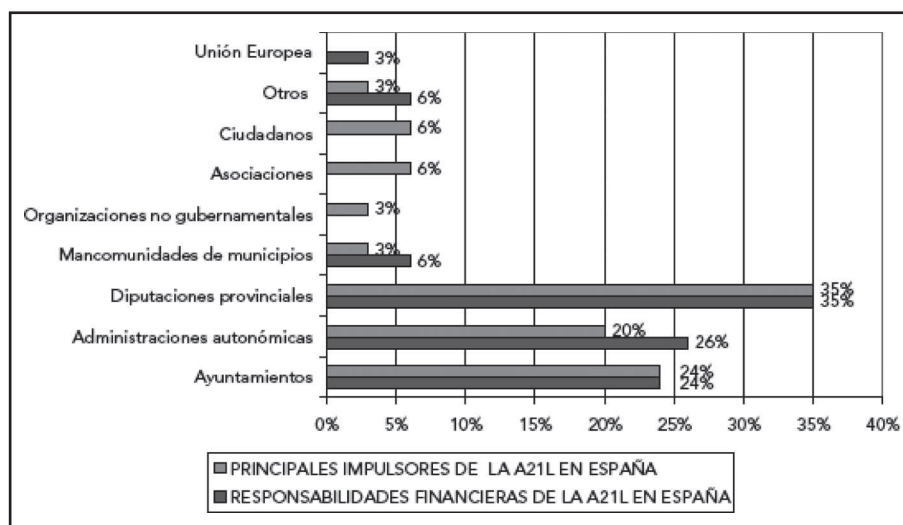
4. En nuestro país casi todas las A21LS han sido impulsadas, en gran medida, por las Diputaciones Provinciales y algunos Gobiernos Autonómicos, dada la falta absoluta de protagonismo del Gobierno Central⁴⁸ en esta cuestión (véase la gráfica 2). En muchos casos las Administraciones Públicas mencionadas inicialmente

⁴⁸ Desde la Administración Central tan solo se han propuesto las siguientes iniciativas:

– En el año 2003, la firma de un convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la implantación de las A21LS. Se pretendió así que dicho convenio fuese el instrumento para propiciar el desarrollo y la implantación generalizada de las A21LS.

han concedido ayudas económicas y también han ofrecido soporte técnico a los Ayuntamientos.

Gráfica 2. Principales impulsores y responsabilidades financieras de la A21L en España (%)



Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), 2006.

5. Muchas de las Administraciones que han promovido la elaboración de una estrategia, o un plan de acción local para el desarrollo sostenible, lo han hecho, la mayoría de las veces, partiendo de una situación caracterizada por la ausencia absoluta de políticas de sostenibilidad. Por tal motivo, en estos casos se ha seguido un método de trabajo deductivo, es decir, ha sido obligatorio realizar un diagnóstico medioambiental inicial y, con posterioridad, se han propuesto los planes de acción que permitiesen incorporar principios de sostenibilidad a los diferentes procesos.

— En el año 2007, a petición de la Unión Europea, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, la cual se puede considerar como un recurso de estrategia política con el que, simplemente, se ha pretendido proyectar una imagen de preocupación institucional por la calidad del medio ambiente. Por lo tanto, en nuestro país se necesita una verdadera Estrategia de Desarrollo Sostenible, la cual dote de coherencia a las políticas sectoriales nacionales y permita coordinar tanto las estrategias existentes en las Comunidades Autónomas como los procesos de sostenibilidad local.

6. La responsabilidad del desarrollo de la A21L ha recaído, fundamentalmente, sobre las áreas de medio ambiente, las cuales no suelen contar con un gran peso político ni disponen de demasiada financiación⁴⁹. Precisamente, uno de los mayores obstáculos para lograr el desarrollo y la consolidación de estos procesos de sostenibilidad ha sido la falta de recursos económicos a disposición de las corporaciones locales. En muchos casos se ha tenido que recurrir a otras administraciones, o a la iniciativa privada, para obtener los medios que permitiesen promover actuaciones orientadas a la consecución de los objetivos de sostenibilidad establecidos. Por lo tanto, queda claro que los municipios debieran disponer de financiación suficiente si se pretende ampliar el número de A21LS operativas y efectivas en nuestro país.

7. Habitualmente, las autoridades locales han planteado los procesos de A21L desde tres perspectivas diferentes:

- Enfoque ambientalista: Son procesos de A21L basados en el estudio exclusivo de variables medioambientales.
- Enfoque holístico: Se trata de procesos de A21L basados en el estudio de variables socioculturales, medioambientales y económicas, como ámbitos independientes, dentro de un mismo plan estratégico.
- Enfoque integrado: En este caso los procesos de A21L se basan en el estudio de variables socioculturales, medioambientales y económicas como parte de una planificación estratégica territorial mucho más amplia.

Aunque resulta arriesgado asignar porcentajes a cada una de las categorías anteriores, en España se detecta el predominio de los enfoques ambientalistas sobre los holísticos y, de estos últimos, sobre los integrados. Por desgracia, lo contrario de lo que convendría que ocurriese.

8. La mayoría de las que han iniciado el desarrollo de la A21L son ciudades entre 5.000 y 50.000 habitantes, si bien gracias a los procesos de implantación en comarcas o mancomunidades existe un número significativo de pequeños municipios

⁴⁹ Dada la evolución de la problemática medioambiental, el desarrollo sostenible debiera ser un objetivo prioritario para las administraciones públicas en nuestro país. Por lo tanto, parece razonable que las A21LS fuesen responsabilidad directa de la máxima autoridad o que estuviesen adscritas a un departamento especial, el cual se encontrase en un nivel superior, de manera que sus indicaciones fuesen de obligado cumplimiento para todos los demás.

que cuentan ya con A21L. También conviene resaltar el número de A21LS que corresponde ya a grandes ciudades como Barcelona, La Coruña, Madrid, Málaga, Murcia, Sevilla, Valladolid, etc.

Las demandas que plantean los municipios rurales y los urbanos están claramente diferenciadas. Los primeros presentan mayores carencias en áreas como la del transporte público, la accesibilidad a equipamientos y servicios o el mercado laboral. Por el contrario, en los segundos, tienen mayor relevancia aspectos como la incidencia medioambiental de la circulación, la gestión de los residuos o el acceso a la vivienda.

9. Las A21LS han permitido a las corporaciones locales experimentar un cierto avance en el diseño e implementación de planes estratégicos para promover el desarrollo sostenible. No obstante, hay que tener cuidado y no crear falsas expectativas en este sentido pues, aunque los procesos de A21L muestran ya un cierto nivel de implantación, no están suficientemente consolidados.

Hasta el momento, los resultados de las iniciativas de integración medioambiental en nuestro país han sido bastante modestos. La introducción de criterios ecológicos en la valoración económica y la aplicación de principios de "eficiencia" siguen siendo todavía dos retos importantes para la gestión municipal. Poco a poco los distintos planes de acción⁵⁰ van incorporando, aunque no siempre con la decisión y el compromiso que serían deseables, los objetivos del desarrollo sostenible a las políticas, planes y proyectos de las corporaciones locales. El nivel creciente de transversalidad en la implantación de estos planes se traduce en la participación de un número mayor de servicios municipales en su ejecución. No obstante, dicha transversalidad es muy variable entre municipios. Las diferencias no parece que se deban ni al tamaño del municipio ni al número de los departamentos existentes, sino más bien a la existencia o no de liderazgo político y a la calidad y participación técnica en el proceso de diseño del plan. En todo caso, es vital para el proceso que dicha integración se produzca y que, de esta forma, se garantice su continuidad por encima del mandato electoral de cada corporación que se renueva cada cuatro años.

10. Por desgracia, demasiadas A21LS carecen de un enfoque integral sobre la realidad del municipio en el que han de operar y no disponen de una batería

⁵⁰ La progresiva actualización de estos planes de acción resulta fundamental para, de esta manera, dar respuesta a los nuevos retos que van surgiendo y hacer factible también la integración de aquellos ámbitos temáticos que no fueron considerados en un principio.

de indicadores para poder seguir y evaluar la evolución de su implantación. En definitiva, se proponen simplemente como una excusa para obtener alguna que otra subvención o como mero reclamo electoral para conseguir votos. Son las que algunos denominan como A21LS simbólicas (véase cuadro 2).

Cuadro 2: Las diferentes estrategias en la A21L

Nivel de transversalidad (integración temática)	Nivel de participación (integración de la comunidad)	
	+	-
+	A21L ESTRATÉGICA	A21L TECNOCRÁTICA
-	A21L PLURALISTA	A21L SIMBÓLICA

Fuente: Casares y Arca (2002).

El primer tipo de A21L sería aquel de carácter simbólico, es decir, aquel que consiste en poco más que un documento programático, desprovisto de un compromiso real con la sostenibilidad, carente del impulso político y de los recursos técnicos, económicos y sociales necesarios para transformar el modelo de desarrollo local. El segundo tipo de Agenda 21 Local, denominado pluralista, sería aquel que, aún manteniendo el enfoque ambientalista, ha reforzado la dimensión participativa. En general, éste suele ser el modelo más común ya que permite introducir, de una forma realista, cambios operativos en algunas parcelas concretas. El tercer tipo de A21L, poco frecuente, es aquel que se podría calificar como tecnocrático. Se trata de un diseño avanzado en cuanto a la idea de transversalidad, en el que el protagonismo recae sobre técnicos y expertos, pero en el que los actores sociales y los ciudadanos quedan excluidos del proceso. Finalmente, la A21L estratégica es un instrumento estratégico de planificación y participación en el ámbito local que contempla las variables económicas, sociales y medioambientales como un todo.

11. Como ya se ha apuntado con anterioridad, uno de los mayores retos de futuro en todo el territorio nacional lo constituyen los incipientes mecanismos de participación ciudadana.

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

para el proceso colectivo de toma y ejecución de decisiones. Sin embargo, se han mostrado poco eficientes a la hora de hacer frente a los grandes retos sociales y medioambientales que requieren de un amplio consenso, de debate público y de una voluntad clara para implementar soluciones innovadoras en el marco del consenso social. Las consultas y mecanismos de participación⁵¹, para involucrar a los ciudadanos en el desarrollo de estos procesos, se han aplicado con diferentes resultados aunque, en general, la implicación real de la sociedad civil en el diseño de las A21LS sigue siendo poco o nada significativa. La debilidad de nuestro movimiento asociativo, en comparación con las experiencias de otros países de la Unión Europea, es una dificultad que las diferentes Administraciones han de superar.

Es importante conseguir la colaboración de todos los agentes sociales para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Por este motivo, algunos municipios han contado con empresas e industrias para lograr el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de sus A21LS.

12. Los instrumentos más comunes que han incorporado la mayoría de los planes de acción de las A21LS se suelen orientar hacia:

- La gestión de los residuos sólidos urbanos.
- La gestión de la calidad de las aguas.
- La recuperación del medio urbano y de las infraestructuras.
- La concienciación y educación ambiental y la participación ciudadana.

13. En España se ha llevado a cabo uno de los mayores procesos de descentralización administrativa de la Unión Europea. La coordinación de la actuación de las administraciones locales con las administraciones autonómicas y la estatal es uno de los principales retos y dificultades para poder desarrollar estos planes de acción hacia la sostenibilidad. Sin una verdadera aplicación del principio de subsidiariedad en las políticas medioambientales será muy difícil consolidar mecanismos de coordinación de planes, proyectos y programas que fructifiquen en el cumplimiento de los objetivos fijados por las distintas A21LS.

⁵¹ Los mecanismos de participación implementados han sido diversos, aunque el Foro de Medio Ambiente destaca sobre el resto. La FEMP impulsó el empleo de nuevos modelos participativos con la difusión de un nuevo reglamento de participación ciudadana.

Hasta el momento la cooperación entre las diferentes administraciones públicas ha sido escasa, hasta tal punto que ni siquiera existen, en el contexto nacional, registros oficiales de las iniciativas sobre implementación de A21LS. Por lo tanto, para la implantación efectiva de la A21L resulta necesario lograr una mayor coordinación entre las distintas administraciones, pertenecientes a una misma comunidad autónoma, dado que apenas se han propuesto programas comunes entre los diferentes niveles administrativos.

14. Son todavía pocas las Agendas 21 regionales o provinciales que se han elaborado, con lo cual las de ámbito local no suelen estar integradas en las políticas de administraciones de rango superior. No obstante, sí destaca la aparición de las denominadas redes de sostenibilidad supramunicipales⁵². Son muchas las instituciones y organizaciones de nuestro país que con su esfuerzo han desarrollado conceptos, instrumentos, metodologías y proyectos orientados a la consecución de objetivos de sostenibilidad enmarcados en las Agendas 21, tanto locales como regionales. Ese esfuerzo se ha encaminado a buscar también las sinergias y el conocimiento necesarios en otros lugares, en otras experiencias, al objeto de aprender unos de otros. Como resultado de diversas iniciativas, en el conjunto de la geografía española se han ido configurando acuerdos entre redes de escala geográfica e institucional diversa.

15. Para medir y supervisar la implantación del plan estratégico y de las diferentes actuaciones llevadas a cabo por los Ayuntamientos apenas se han realizado evaluaciones sistemáticas por parte de los gobiernos autonómicos. La información no suele estar disponible o es difícilmente accesible, por lo que no se pueden realizar valoraciones críticas externas.

⁵² En el ámbito autonómico y provincial se han ido constituyendo redes locales cuya finalidad ha sido la de fomentar la implantación de A21LS en los municipios, sobre todo en los pequeños y en aquellos que disponen de pocos medios, potenciando así la colaboración entre las entidades locales, facilitando herramientas para la implantación, destinando recursos (económicos y materiales) y creando observatorios que permitan realizar un seguimiento y valoración de todas las actuaciones. En este sentido, algunos ejemplos de redes operativas son los siguientes: Red Española de Desarrollo Rural, Red Española de Ciudades por el Clima, Red Local de sostenibilidad de Cantabria, Red Vasca de municipios hacia la Sostenibilidad: Udalsarea 21, Desarrollo sostenible en la Provincia de Badajoz, Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla-La Mancha, Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, Red de ciudades sostenibles de Andalucía, Red de A21L Cordobesas, Red de Municipios Valencianos hacia la sostenibilidad, Xarxa Balear de Sostenibilitat, Red Asturiana de Desarrollo Rural, Asociación Alto Guadiana-Mancha, Red de Municipios riojanos hacia la sostenibilidad, Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad. (Navarra), Red de Municipios Sostenibles de la Provincia de Jaén, Red de Entidades Locales del Alto Aragón por la Sostenibilidad RETE 21 (Provincia de Huesca).

Tanto administraciones autonómicas como locales presentan claras necesidades de capacitación institucional sobre sostenibilidad en todos los ámbitos del gobierno. Debe consolidarse la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, especialmente en aquellos (energía, transporte, turismo, agricultura, etc.) que presentan una clara incidencia transversal y que pueden provocar grandes sinergias. En este sentido, uno de los pocos instrumentos que se están aplicando son los indicadores de sostenibilidad. La Red de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad de la Diputación de Barcelona, la Diputación de Córdoba, la Diputación de Málaga, y distintos ayuntamientos como el de Vitoria, Valladolid, Madrid y Zaragoza, entre otros, han utilizado diversos sistemas de indicadores para analizar la evolución de sus respectivos programas de actuación. Asimismo, un grupo importante de ayuntamientos colaboró con la Unión Europea para el estudio y desarrollo de los indicadores que la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea impulsó.

4. Bibliografía

AGUADO, I. y ECHEBARRÍA, C. (2004) "El gasto medioambiental en las Comunidades Autónomas y su relación con la Agenda Local 21: Estudio mediante el empleo del análisis de correspondencias", *Estudios Geográficos*, Vol. LXV, nº 255, (abril-junio) pp. 195-228.

AGUADO, I.; BARRUTIA, J. M. y ECHEBARRÍA, C. (2007) "La Agenda 21 Local en España", *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, nº 64, pp. 174-213.

ALDA, M. (2000) "La Agenda 21 Local en la Comunidad de Madrid", en FONT, N. y SUBIRATS, J. (eds.) *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona, Icaria.

ALDA, M. (2003) "El desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de la Comunidad de Madrid", en ERIAS, A. (coord.) *Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. La Coruña, Diputación Provincial de La Coruña.

BARRUTIA, J. M.; y AGUADO, I. (2007) "Redes de políticas para la difusión de La Agenda 21 Local en Euskadi", *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, nº 64, pp. 214-235.

BAUTISTA-CERRO, M. J. (2006) "Experiencias de agenda 21 local en España", en

MURGA MENOYO, M. A. (coord.) *Desarrollo local y agenda 21: una visión social y educativa*. Madrid, Pearson Alhambra.

CÁMARA PALACIOS, J. L. y otros (2003) *Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España*. Sevilla, Consejería de Medio Ambiente.

CASARES, J. y ARCA, J.C. (2002) "Gestión estratégica de la sostenibilidad en el ámbito local: la agenda 21 local", *Revista Galega de Economía*, vol. 11, núm. 2, pp. 1-18.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2001) *Agendas Locales 21 en Andalucía. Estrategias Urbanas hacia el Desarrollo Sostenible*, Sevilla, Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.

— (2004) *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía*, Sevilla, Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.

— (2006) *Agenda 21 Local de la Ciudad Autónoma de Melilla*, Melilla, Consejería de Medio Ambiente.

DEL RIEGO, P. (2003) *La Agenda 21 Local. Vehículo idóneo para la necesaria participación directa de los ciudadanos en el Desarrollo Sostenible. El Programa 21 (o Agenda 21) y el modelo DEYNA de Agenda 21 Local*. Madrid, Mundi-Prensa.

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2007) *Estrategia de promoción de las Agendas Locales 21 en el País Vasco 00/06*. Bilbao, Gobierno Vasco.

FERNÁNDEZ SUÁREZ, E. M. (2006) "Una nueva estrategia para el desarrollo de la agenda 21 en Galicia: núcleos piloto de sostenibilidad". Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA 8) Madrid, 27 de noviembre al 1 de diciembre.

GARCÍA BERTOMEU, V. y otros (2006) *Del municipio hacia la sostenibilidad. Herramientas de trabajo*. Valencia, Consejería de Territorio y Vivienda, Generalitat Valenciana.

GOBIERNO DE ARAGÓN (2006) *Los procesos de Agenda 21 en Aragón. Informe Diciembre de 2006*. Zaragoza, Dirección General de Calidad Ambiental, Departamento de Medio Ambiente.

IHOBE (2007) *Informe de Sostenibilidad Local de la CAPV 2007*. Bilbao, Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE) S.A.

MARBÁN FLORES, R. (2006) "La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España". *Boletín Económico de ICE*, nº 2899 del 11 al 17 de diciembre, pp. 31-45.

MARTÍNEZ, J. y MARTÍN, M. A. (2002) "Agenda 21 Local como instrumento de ordenación territorial: La Mancha Alta Conquense", *Estudios Geográficos*, Vol. 248/249, pp. 711-731.

MECATI GRANADO, L. E. (2003) "Actuando localmente: las agendas 21 locales", en GARCÍA-ORCOYEN TORMO, C. (coord.) nº 4 de la Colección Mediterráneo Económico: *Mediterráneo y Medio Ambiente*. Almería, Caja Rural Intermediterránea. Cajamar.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE y RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE (2006) *Estrategia de Medio Ambiente Urbano*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA [OSE] (2005) *Sostenibilidad en España 2005. Informe de Primavera*. Madrid, Mundi-Prensa Libros, S.A.

— (2006) *Sostenibilidad en España 2006*. Madrid, Mundi-Prensa Libros, S.A.

SÁNCHEZ RAMOS, I. (2006) "Avance, situación y evolución de la Agenda 21 Local en la Comunidad de Madrid". Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA 8) Madrid, 27 de noviembre al 1 de diciembre.

SUBIRATS, J. y FONT BORRÀS, N. E. (2000) *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona, Icaria Editorial.

CONSULTAS A PÁGINAS WEB

Instituto Mediterráneo para el Desarrollo Sostenible (IMEDES) *La Agenda 21 Local como estrategia municipal para un Desarrollo Sostenible*, pp. 1-10. [Documento en línea]. http://www.sagunt.es/repositorio/a21sagunt/archivosPDF/documtrabajo/articulo_20imedes.pdf. [Consulta 02 de noviembre de 2007].

Web del Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía www.ciudad21.org.

Web de la Agenda 21 Local en Aragón. Departamento de Medio Ambiente. Gobierno de Aragón [portal.aragob.es/servlet/page?_pageid=3681&dad=portal30&schema=PORTAL30&type=site&fsiteid=362&fid=1778243&fnavbarid=1451349&fnavbarsiteid=362&fedit=0&fmode=2&fdisplaymode=1&fcalledfrom=1&fdisplayurl=.](http://portal.aragob.es/servlet/page?_pageid=3681&dad=portal30&schema=PORTAL30&type=site&fsiteid=362&fid=1778243&fnavbarid=1451349&fnavbarsiteid=362&fedit=0&fmode=2&fdisplaymode=1&fcalledfrom=1&fdisplayurl=)

Web de la Agenda 21 Asturias www.agendas21.com.

Web del Consell de Mallorca www.conselldemallorca.net/webs/agenda21local.

Web del Gobierno de las Islas Baleares. Consejería de Medio ambiente www.caib.es/sacmicrofront/contenido.do;jsessionid=COB19D5E5D5B9ABB2D7F9EC32428F60A?idsite=96&cont=1697&lang=ca&camp=yes.

Web del Gobierno de las Islas Canarias. Consejería de Medio ambiente y Ordenación Territorial www.gobcan.es/cmayot/desarrollosostenible/al21local/index.html.

Web del Gobierno de Cantabria. Consejería de Medio ambiente http://medioambientecantabria.com/quesa21local/ampliar.php?Id_contenido=6599.

Web de la Junta de Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente <http://www.jcyl.es/scsiau/Satellite/up/es/MedioAmbiente/Page/PlantillaN2TematicoTextobuscadores/1131977424111//?asm=jcyl&tipoLetra=x-small>.

Web del Gobierno de Castilla la Mancha. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural www.jccm.es/medioambiente/desrur/sostenibilidad.htm.

Web de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-la Mancha <http://agenda.fempclm.com>.

Web del Gobierno de Cataluña. Departamento de Medio Ambiente y Vivienda http://mediambient.gencat.net/esp//el_medi/sostenibilitat/inici.jsp?ComponentID=88758&SourcePageID=593#1.

Web de la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat www.diba.es/xarxasost/cast/xarx.asp.

Web de la Junta de Galicia. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible <http://medioambiente.xunta.es/axenda21.jsp>.

Web del Gobierno de La Rioja. Medio Ambiente. Agenda 21 Local www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=395397.

Web de apoyo a los Municipios de la Comunidad de Madrid para la implantación de la Agenda 21 <http://www.madrid21comunidad.es/index.php>.

Web Melilla Medioambiente.com www.melillamedioambiente.com.

Web de La Oficina Regional de la Agenda 21 Local de la Región de Murcia www.fmr.es/arc_xx_pagina040.asp?id=279.

Web del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Medio+Ambiente+Ordenacion+del+Territorio+Vivienda/Organigrama/Estructura+Organica/Medio+Ambiente.

Web de la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad <http://guiaderecursos.crana.org/directorio/detalle.php?ob=2&id=1278>

Web del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco http://www.ingurumena.ejv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/informacion/desa_sostenible/es_935/dsostenible_c.html

Web de Udaltalde 21 Oarsoaldea www.oarsoaldea.net/agenda21/es/