

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

LOCAL Y SOSTENIBLE: LA AGENDA LOCAL 21 EN LA CAPV^{*}

Itziar Aguado Moralejo (ebpagmoi@bs.ehu.es)

Carmen Echebarria Miguel (ebpecmic@bs.ehu.es)

Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea (Bilbao)

Resumen

Existe un importante consenso en relación a la idea de que en la búsqueda de un Desarrollo Sostenible, la Agenda Local 21 representa un instrumento clave para implementar un conjunto de políticas de sostenibilidad en la escala municipal. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, multitud de Ayuntamientos se están sumando a la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles y, consecuentemente, han iniciado procesos de elaboración de Agendas Locales 21. Asimismo, el Gobierno Vasco presentó el pasado año, 2002, su propia estrategia para la sostenibilidad “Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)” y ratificó en la Cumbre de Johannesburgo su compromiso por el Desarrollo Sostenible firmando la Declaración de Gauteng. En consecuencia, el objetivo que nos planteamos en esta comunicación es analizar la situación actual de los procesos de Agenda Local 21 en la CAPV abordando cuestiones tales como: ¿Qué están haciendo las instituciones para favorecer la implantación de la Agenda Local 21?, ¿Qué municipios la están implantando?, ¿En qué fase se encuentran?, ¿Qué presupuesto dedican a ello?, ¿Cuáles son sus principales problemas?. La metodología que hemos utilizado se ha centrado básicamente en: a) la recopilación, clasificación y análisis de información bibliográfica y documental referente al concepto de Desarrollo Sostenible, donde se inserta la Agenda Local 21, y b) la realización de un trabajo de campo que ha combinado los métodos de entrevistas en profundidad y encuestación. Con esta investigación se confirma la hipótesis de que la implantación de la Agenda Local 21 se encuentra en fases iniciales dentro de la CAPV, siendo necesario avanzar hacia

^{*} Esta comunicación ha sido realizado gracias al apoyo de la EVETU (Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos) y de la UPV (Subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321-13856/2001

un modelo de desarrollo sostenible en todos los ámbitos de actuación pública mediante la articulación de políticas públicas municipales de carácter transversal.

1- Introducción

En la actualidad están surgiendo 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. En esta dirección, la Agenda Local 21 se presenta como uno de los más potentes instrumentos de gestión ambiental, social y económica a escala local, desde que hace más de diez años se aprobara en la Cumbre de Río de Janeiro, como un capítulo del Programa de Agenda 21. Este programa se inserta dentro del marco del Desarrollo Sostenible, más concretamente local, concepto controvertido y que es fruto de múltiples interpretaciones, e incluso, manipulaciones.

Además, se trata de un concepto que tiene cada vez más amplia aceptación entre los diversos miembros de los gobiernos nacionales o locales, instituciones no gubernamentales, empresarios, planificadores y ambientalistas cuando se trata de formular y discutir planes de desarrollo. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, también se está propagando la preocupación por un Desarrollo Sostenible, justo y perdurable y prueba de ello, es que multitud de Ayuntamientos se están sumando a la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles y, consecuentemente, han iniciado procesos de elaboración de Agendas Locales 21. Asimismo, el Gobierno Vasco (2002) ha elaborado su propia estrategia para la sostenibilidad “Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)”. También, en la Cumbre de Johannesburgo ha ratificado su compromiso por el Desarrollo Sostenible al ser la única región española que firmó la Declaración de Gauteng¹ junto con otros 22 gobiernos regionales y 4 asociaciones de gobiernos regionales. En consecuencia, en este artículo trataremos de plasmar la situación actual de los procesos de Agenda

¹ Los Gobiernos Regionales firmantes de esta Declaración declaran “su intención de establecer una red global para compartir información y experiencia sobre el desarrollo sostenible en el nivel regional y promover la colaboración mutua”. La Declaración de Gauteng, así como los gobiernos regionales y las asociaciones de gobiernos regionales firmantes, están disponible en: www.earthsummit2002.org/subnational/Microsoft%20Word%20-20DeclGautengEspUltimaversion2.pdf

Local 21 en la CAPV abordando cuestiones tales como: ¿Qué están haciendo las tres Diputaciones Vascas y el Gobierno Vasco para favorecer la implantación de la Agenda Local 21?, ¿Qué municipios la están implantando?, ¿En qué fase se encuentran?, ¿Qué presupuesto dedican a ello?, ¿Qué metodología utilizan?, ¿Cuáles son sus principales problemas?

La metodología que hemos utilizado se ha centrado básicamente en: 1) la recopilación, clasificación y análisis de información bibliográfica y documental referente a las acciones realizadas por el Gobierno Vasco en relación con la promoción del Desarrollo Sostenible, donde se inserta la Agenda Local 21, y 2) la realización de un trabajo de campo que ha combinado los métodos de entrevistas en profundidad y encuestación.

2- Las actuaciones a favor de la sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco

La ley General 3/1998 de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), establecía la necesidad de la elaboración de un Programa Marco Ambiental que recogiera las metas, los objetivos y las líneas estratégicas que la política ambiental debía de contemplar para la consecución de un desarrollo sostenible en la CAPV. La primera acción derivada de esta Ley en el ámbito de la sostenibilidad, fue el “*Documento Estratégico Ambiental. Programa Marco Ambiental del País Vasco 2000-2012*” (Gobierno Vasco, 2000), que debía servir de elemento de discusión para la elaboración del Programa Marco Medioambiental. Este documento “desarrolla un esquema metodológico del Programa Marco Ambiental que apuesta por una estrategia basada en la información y participación como elemento clave para que esa tendencia intrínseca de integración economía-medioambiente se instale en todos y cada uno de los agentes demandantes de calidad medioambiental” (pág.7). En concreto, se establecen los plazos para la realización del Programa Marco Ambiental, la estructura organizativa, la metodología y las características que ha de cumplir dicho Programa. También identifica los elementos de la política ambiental (temas ambientales, agentes e instrumentos) y la nueva Estrategia Medioambiental a desarrollar.

El siguiente paso fue la elaboración del “*Informe sobre el Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma Vasca*” (Gobierno Vasco, 2001), en el que se realiza un diagnóstico completo de la situación medioambiental del País Vasco mediante un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Por último, el Gobierno Vasco aprobó el 5 de junio de 2002, Día Mundial del Medio Ambiente, “*La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020*”, con el que se culmina el proceso de elaboración del Programa Marco Ambiental propuesto en la Ley 3/1998. En dicha Estrategia se establecen más de 200 compromisos para lograr una mejora sustancial del medio ambiente en Euskadi y se determinan los objetivos prioritarios de la política medioambiental vasca para los próximos años, si bien este documento no tiene carácter de Ley por lo que el tiempo dirá si se queda en una mera declaración de buenas intenciones o si se ponen los medios para conseguir dichos objetivos.

Otro documento que se deriva del Programa Marco Ambiental es el “*Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco*” que fue firmado por el Lehendakari en Enero de 2001. Este compromiso asume la necesidad de una modificación de las actuales pautas de consumo y modos de vida y la necesidad de integrar el medioambiente en todas las políticas sectoriales. También hace hincapié en la cohesión y la participación ciudadana, en la búsqueda de la ecoeficiencia, en la instauración del principio precautorio y en la importancia de la planificación estratégica como medio para lograr los objetivos ambientales. Hasta la fecha son 63² los municipios que se han adherido a este Compromiso.

En esta línea, el Gobierno Vasco ha publicado una metodología para la Elaboración de la Agenda Local 21 recogida en la *Guía Práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi* que se reparte a los Ayuntamientos. Se trata de una metodología flexible que los Ayuntamientos pueden acomodar a sus necesidades y que establece una serie de fases genéricas similares a las propuestas en la metodología de ICLEI, previamente descrita. Junto a esta guía metodológica, el *Programa de promoción de las Agendas Locales 21 en los municipios vascos (2000-2003)* también persigue el objetivo de que los municipios vascos avancen por la senda de mejora ambiental continua, utilizando el instrumento de Agenda Local 21. Los agentes involucrados en este programa son: el Departamento de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Biodiversidad del Gobierno Vasco, la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, IHOBE, S.A. y EUDEL, como Asociación representante de los Municipios Vascos.

El Gobierno Vasco, también ha lanzado líneas de financiación, que consisten en una orden de ayudas anual en la que cada Ayuntamiento puede recibir una subvención máxima para la elaboración de la Agenda Local 21 de 12.020 €. En total se destinan 408.688 €, con los que se consigue satisfacer casi todas las demandas solicitadas, aunque se destine poco dinero a cada Ayuntamiento. Estas ayudas se adjudican en función de los siguientes criterios: el número de habitantes, la aportación económica del propio Ayuntamiento, la trayectoria en la implantación de planes de acción ambiental y la calidad de la propuesta de trabajo presentada. Para la concesión de

² Datos consultados el 29 de Noviembre de 2002 en la página web <http://www.udaltalde21.net>

las ayudas, es probable que en la próxima convocatoria se modifiquen los criterios de concesión, que tenderán a ser menos cuantitativos que los actuales. Entre ellos, se subrayará la pertenencia a una Mancomunidad, estableciendo este aspecto casi como una condición indispensable para poder acceder a las Ayudas. También se hará más énfasis en los aspectos sociales de la implantación de la Agenda 21 y se primará la participación de todo el Ayuntamiento y no sólo de los concejales de Medio Ambiente si existen o del Alcalde. En cualquier caso, para optar a las ayudas anuales, los Ayuntamientos han de presentar un Proyecto de Agenda 21 para 2, 3 ó 4 años y han de justificar que ellos mismos invertirán como mínimo una cantidad igual a la ayuda solicitada. Este aspecto que podría considerarse como un elemento desalentador para la solicitud de estas ayudas no es tal, ya que es factible justificar dicha inversión, al poder introducir cualquier partida del presupuesto municipal relacionada con el medio ambiente o con otro tipo de cuestiones sociales.

Otra actuación relevante del Gobierno Vasco es la basada en el programa “*Udaltalde21*”, realizada en colaboración con IHOBE y EUDEL desde el año 2000, y que consiste en un proyecto piloto en el que se ha trabajado con un número concreto de nueve Ayuntamientos, a modo de avanzadilla, en la implantación de la Agenda Local 21. Cada Ayuntamiento ha colaborado con una consultora y, posteriormente, se han realizado diversas reuniones en las que se ponen en común las actuaciones emprendidas. Al trabajar en grupo, por un lado, se fomenta el espíritu de colaboración entre los municipios y la transferencia de información entre ellos y, por otro lado, se asignan tareas y se controla el cumplimiento de los objetivos marcados.

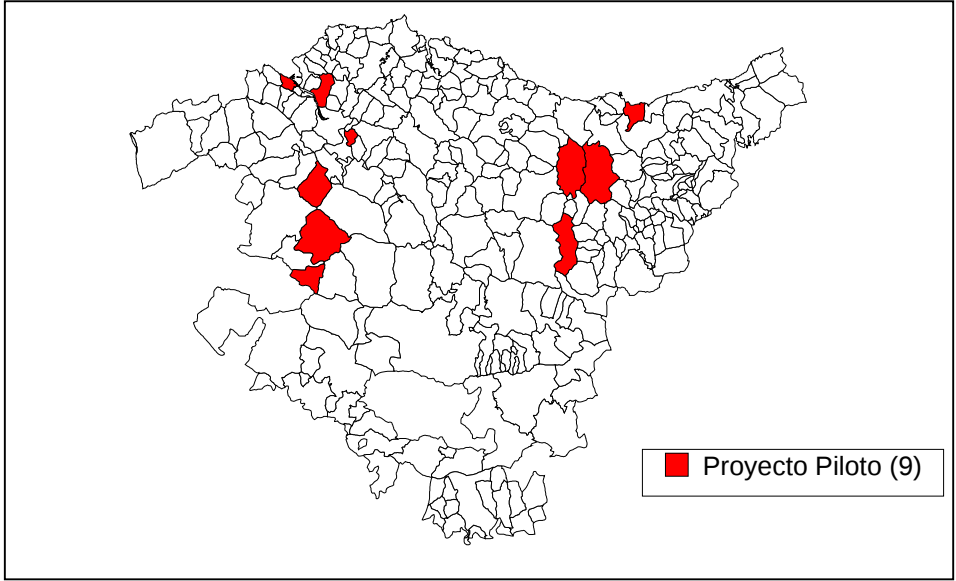
En el 2000 se creó el primer udaltalde, considerado como un proyecto piloto, en el que participaron nueve municipios pertenecientes a las tres provincias (ver mapa 1). En principio, se tenía la intención de que los municipios pertenecientes a este udaltalde concluyesen la implantación de la Agenda Local 21, incluido la elaboración y puesta en marcha del Plan de Acción en un año. Más tarde se vio que estos plazos eran muy reducidos y los municipios que pertenecían a este proyecto piloto se encuentran en la fase de implementación de las acciones del Plan de Acción y, muchos de ellos, se han adherido a los nuevos Udaltaldes que se han creado en el

2002 para continuar trabajando con la Agenda Local. En la actualidad, los Ayuntamientos del grupo piloto tienen terminado el diagnóstico medioambiental, han definido diez indicadores, (ocho de los cuales son comunes a todos ellos y dos específicos para cada Ayuntamiento), lo que permitirá observar la evolución del propio municipio en todo el proceso y la comparación entre los distintos integrantes del Udaltalde y han finalizado el diseño del Plan de Acción.

La segunda fase de udaltaldes³, posteriores al proyecto piloto, agrupa ya a los municipios por comarcas o mancomunidades (ver mapa 2). De este modo, dada la proximidad geográfica de los municipios pertenecientes a un mismo udaltalde y a que muchos tienen servicios mancomunados, las relaciones entre ellos son mucho más fluidas, se pueden crear más sinergias al presentar los municipios características similares, pudiéndose además reducir los costes para la implantación de la Agenda Local. Estos udaltaldes ya plantean unos plazos ligeramente más amplios, un año y medio, existiendo una primera fase de motivación, formación y compromiso municipal que dura tres meses y posteriormente, la fase de diseño de la Agenda Local que se plantea en 15 meses. Los ayuntamientos de esta segunda fase de Udaltalde que terminen con el diseño del Plan de Acción se podrán adherir a Udalsarea.

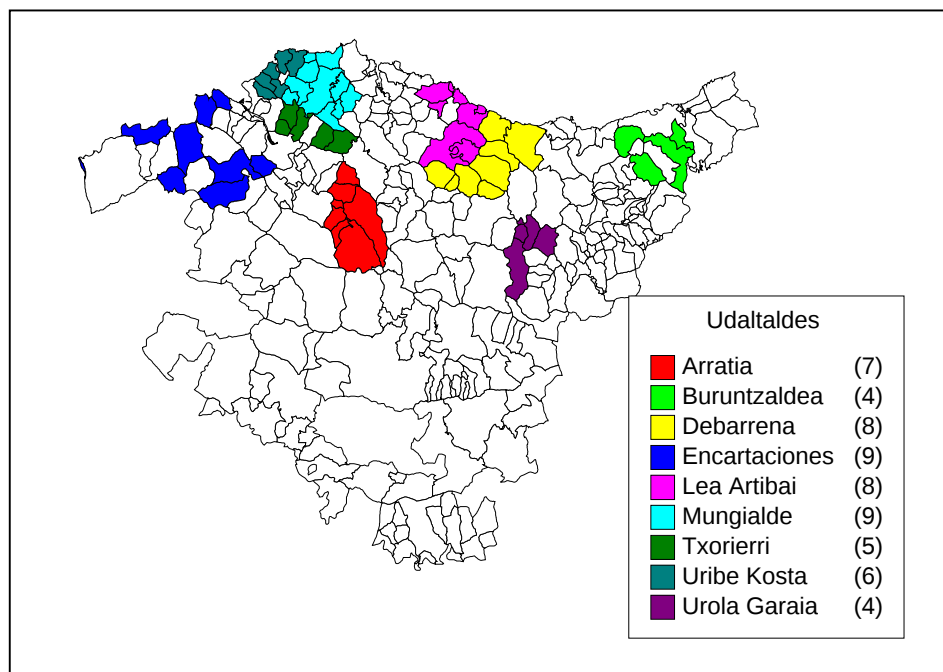
³ En el año 2002, se lanzaron otros seis nuevos Udaltaldes 21 (Lea-Artibai, Arratia, Encartaciones, Urola-Garaia, Mungialde y Debarrena) y en el 2003 tres más (Buruntzaldea, Uribe-Kosta y Txorierri).

Figura 1: Municipios de Euskadi que pertenecieron al proyecto piloto de Udaltade



Fuente: Elaboración Propia

Figura 2: Municipios de Euskadi que están involucrado en los nuevos Udaltades



Fuente: Elaboración Propia

La *Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad "Udalsarea 21"* es la última iniciativa del Gobierno Vasco en relación con la Agenda 21 Local (el 20 de diciembre de 2002 fue la presentación oficial). En ella se plantea trabajar con los 16 municipios que se encuentran en la fase más avanzada en el proceso de Agenda 21 Local. De este modo, participan en esta red de municipios, los municipios pertenecientes al primer udaltalde y otros como Donostia o Vitoria-Gasteiz, porque lo que se pretende es que todos estos municipios tengan finalizado el Plan de Acción y se encuentren en la fase de puesta en marcha de las acciones propuestas en el mismo. Obliga a los Ayuntamientos que quieran pertenecer a ella a elaborar el Diagnóstico y un Plan de Acción Plurianual, así como a establecer mecanismos de Participación Ciudadana. Estos Ayuntamientos cuentan con una Secretaría Técnica instituida por IHOBE que se encarga de las labores administrativas y de coordinación. Paralelamente, se han creado dos comités, uno que agrupan a los 16 alcaldes y otro que agrupa al personal técnico de estos ayuntamientos y de otras Instituciones como, por ejemplo, de la Diputación de Gipuzkoa. Al margen de las diversas actuaciones, hay que resaltar que todo lo relacionado con la Agenda 21 Local lo

gestiona exclusivamente la Viceconsejería de Medio Ambiente perteneciente al Departamento de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Biodiversidad del Gobierno Vasco, aunque, a menudo, delega actividades en IHOBE, la Sociedad Pública de Gestión Ambiental dependiente totalmente del Gobierno Vasco. Las actuaciones más importantes emprendidas por esta entidad han sido, como ya se ha comentado anteriormente, la participación en Udaltalde 21, Udalsarea 21 y la colaboración en la elaboración de la *“Guía para la Implantación de la Agenda 21 en los Municipios Vascos”*. También ha editado múltiples publicaciones sobre la situación del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y asesora a todos aquellos Ayuntamientos interesados en el proceso de Agenda Local 21.

3- La situación de los Municipios Vascos en relación a la Agenda Local 21

3.1- Trabajo de Campo: Objetivos y Metodología

El análisis de la literatura relacionada con el Desarrollo Sostenible y, en particular, con la Agenda Local 21, nos ha permitido identificar algunos aspectos básicos o fundamentales que hemos testado a través de un trabajo de campo realizado en el ámbito de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que se ha desarrollado en las siguientes fases:

- Diseño de un cuestionario preliminar, en base al análisis de las fuentes documentales existentes.
- Entrevistas en profundidad con cuatro Ayuntamientos con el fin de validar el cuestionario preliminar. En estas entrevistas se plantearon, además, preguntas abiertas que permitieron profundizar en las materias recogidas en la encuesta.
- Ambas actuaciones se realizaron entre los meses de Diciembre de 2001 a Mayo de 2002, entrevistándose en concreto a los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Mungia, Alonsotegi y Bilbao.

En esencia, los aspectos básicos o fundamentales identificados, tanto a través de la revisión de la literatura científica disponible como de las aportaciones de los agentes involucrados en estos procesos, nos llevaron a plantearnos las siguientes cuestiones:

⇒ Del análisis de las diversas fuentes consultadas se desprende la idea de que en relación a la temática del Desarrollo Sostenible la iniciativa debe partir de los Gobiernos o Administraciones más que de los propios ciudadanos (entre los que predomina una visión catastrofista: la situación no tiene remedio y seguirá empeorando). Además, a menudo se afirma que el municipio como Administración más próxima y receptiva a las demandas ciudadanas ha sido permeable a esta inquietud social por el medio ambiente.

En consecuencia, nos planteamos: *¿Cuál es el nivel de notoriedad de la Agenda Local 21? ¿Hasta qué punto están actuando los municipios de la CAPV?*

⇒ En general, la política de las Administraciones se suele identificar más con actuaciones de parcheo que con políticas planificadas en base a un análisis riguroso y serio, desde una perspectiva global. Además, desde hace ya tiempo, se considera que la protección del medio ambiente debe constituir una parte integrante del proceso de desarrollo y no un hecho aislado (Declaración de Río).

Por ello, nos preguntamos: *¿Ocupa el medio ambiente un lugar relevante y diferenciado (a la vez que integrado) en los organigramas municipales? ¿Han implantado la Agenda 21 desde una perspectiva integradora? ¿Han identificado y definido un conjunto de indicadores de seguimiento? ¿Están evolucionando positivamente dichos indicadores?*

⇒ Otra idea, habitualmente señalada, es la de que debe buscarse la sinergia en las actuaciones. Así, se considera que la agrupación de municipios en redes debe permitir que los resultados conjuntos sean superiores a los que se obtendrían a través de la suma de actuaciones aisladas.

En este marco, nos planteamos: *¿Participan los municipios vascos en redes sinérgicas?*

⇒ Tanto la literatura como los agentes involucrados en los procesos de Agenda Local 21, frecuentemente afirman que el ciudadano es clave en el Desarrollo Sostenible, desde una doble perspectiva: 1) como “agente colaborador” en la

consecución de los objetivos medioambientales y 2) como “cliente” receptor de un determinado nivel de calidad medioambiental.

Por último, nos preguntamos: 1) *¿Están implantando los municipios de la CAPV actuaciones que favorezcan la concienciación y formación medioambiental?* y 2) *¿Están los municipios investigando los requerimientos del “cliente ambiental” creando mecanismos sistemáticos de escucha (como grupos de trabajo con asociaciones de vecinos y foros de participación ciudadana en la Agenda Local 21)?*.

3.2- Selección de la Muestra

El criterio utilizado fue el considerar tanto a los Ayuntamientos que han firmado la Carta de Aalborg, como a los que han recibido ayudas provenientes del Gobierno Vasco para la implementación de Agenda Local 21, o a los que se han adherido al Compromiso de Sostenibilidad del País Vasco y a los pertenecientes a Udaltalde 21. Las dificultades para obtener las respuestas a los cuestionarios han sido superiores a las esperadas, teniendo que recurrir a la reiteración de contactos y al uso de vías indirectas. No obstante, el índice de respuesta final puede considerarse alto. En concreto, han respondido 45 ayuntamientos individuales y 2 mancomunidades (Debegesa y Lea Artibai). Han respondido 6 pertenecientes a Álava (todos a excepción de Llodio), 19 a Vizcaya y 20 a Guipúzcoa. Con lo que el índice de respuesta es de un 72,6%, aunque si se tiene en cuenta la población que representa esta cifra asciende al 92,6%, ya que tanto las tres capitales vascas como los municipios de mayor población (Getxo, Rentería, Barakaldo, Irún, etc.), han contestado.

3.3- Resultados Estadísticos de la Investigación

⇒ **Existencia de algún Departamento que realice las funciones relacionadas con la conservación del Medio Ambiente:** En la mayoría de los Ayuntamientos (el 84%) sí existe algún Departamento que se encarga de las funciones medioambientales, aunque destaca que en un 16% de los Ayuntamientos éste no exista. No obstante, si analizamos qué tipo de Ayuntamientos pertenece a este grupo, la mayor parte de ellos son Ayuntamientos con muy poca población.

- ⇒ **Agrupación en un único Departamento del área de Medio Ambiente y el de Ordenación del Territorio o Urbanismo:** En general, los Ayuntamientos cuentan con un área centrada en el Medio Ambiente. Ahora bien, en el 79% de los mismos, este área se integra en el Departamento de Ordenación de Territorio o Urbanismo. Sólo en un 21% de los casos, el área de Medio Ambiente no se encuentra incorporada en estos Departamentos, pero, incluso en estos casos, puede estar junto con otras áreas municipales. Sirva como ejemplo el municipio de Bilbao, en el que el área de Medio Ambiente se integra junto con el Área de Empleo y Mujer. En principio, la diferenciación y singularización del área de medio ambiente y, por tanto, la creación de un departamento independiente (aunque por supuesto, coordinado con el resto) podría considerarse un indicador de la prioridad otorgada por el Ayuntamiento al medio ambiente. No obstante, somos conscientes de la relevancia de la búsqueda de sinergias de coste, fundamentalmente en los Ayuntamientos de menor dimensión, por lo que cada municipio deberá analizar cuál es la situación que más se adecua a sus necesidades.
- ⇒ **Elaboración de indicadores medioambientales:** Algo menos de la mitad de los municipios (21) han elaborado indicadores medioambientales para conocer y evaluar el diagnóstico del municipio. Esto muestra que muchos de los Ayuntamientos que manifiestan estar implantando el plan se encuentran en fases iniciales dentro de los procesos de Agenda Local 21.
- ⇒ **Evolución positiva de los indicadores medioambientales:** De entre los municipios que han elaborado indicadores medioambientales, solamente 2 afirman no haber realizado mediciones de dichos indicadores hasta la fecha. Del resto, el 53% ha percibido que la evolución de dichos indicadores es positiva, frente al 47% que la considera negativa. Ante la cuestión de cuál es el problema medioambiental cuyo indicador presenta peor evolución, muchos municipios han coincidido en que el tráfico, junto con los problemas que acarrea (peligrosidad, contaminación acústica y atmosférica), presenta un comportamiento negativo.
- ⇒ **Notoriedad de la Agenda Local 21:** Todos los Ayuntamientos encuestados manifiestan conocer el programa de Agenda Local 21. Esta era la respuesta

esperable, teniendo en cuenta que hemos descartado a los municipios que parecían no conocerla. No obstante, es necesario mencionar que esperábamos un resultado no tan contundente, teniendo en cuenta el desconocimiento del término “Agenda Local 21” que detectábamos en los contactos telefónicos.

- ⇒ **Municipios en proceso de implantación de la Agenda Local 21:** Otro dato significativo es que el 11% de los municipios, a pesar de haber sido seleccionados por haber mostrado interés oficialmente por iniciar la Agenda Local 21, todavía no han realizado ninguna acción para comenzar con el proceso.
- ⇒ **Municipios que realizan algún curso de formación medioambiental:** Para conocer qué actuaciones se han realizado para mejorar la formación de los ciudadanos o de los funcionarios de los Ayuntamientos en temas ambientales se les ha cuestionado si han organizado algún curso de formación ambiental. La mayoría de los Ayuntamientos no realizan ningún curso (59 %).
- ⇒ **Municipios que realizan campañas para la concienciación de los ciudadanos:** En lo que se refiere a la realización de campañas de concienciación, la mayoría de los Ayuntamientos (80 %) manifiesta haber organizado programas de este tipo; muchos de ellos en relación con el ahorro de agua y el reciclaje de residuos. El 20% no han organizado iniciativas de este tipo.
- ⇒ **Municipios que tienen en cuenta a las asociaciones de vecinos a la hora de incorporar nuevos equipamientos en los barrios:** El 80 % de los Ayuntamientos manifiestan tener en cuenta la opinión de los ciudadanos, a través de las asociaciones de vecinos a la hora de incorporar nuevos equipamientos a los barrios. El 20 % restante reconoce no tener en cuenta a las asociaciones de vecinos para este fin (en ocasiones debido a que no existen por tratarse de municipios pequeños y en ocasiones a que canalizan la opinión de los ciudadanos a través de otros medios).
- ⇒ **Municipios que han creado un foro de participación ciudadana para la Agenda Local 21:** Casi la mitad (49%) de los municipios manifiesta no haber constituido ningún Foro de participación ciudadana. Esto nos da una visión de que, en muchas ocasiones, la participación ciudadana y su opinión no se

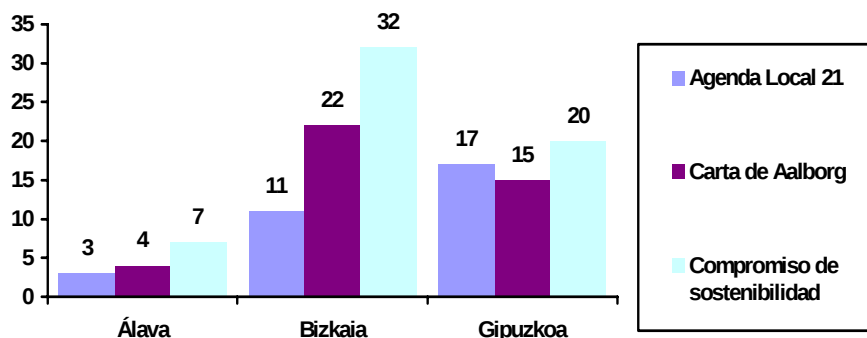
incorporan en los procesos de Agenda Local 21 y en otras ocasiones, la constitución de estos Foros se retrasa en el tiempo, por las dificultades que acarrea su organización, aunque sí exista la intención de crearlos.

4- Conclusiones

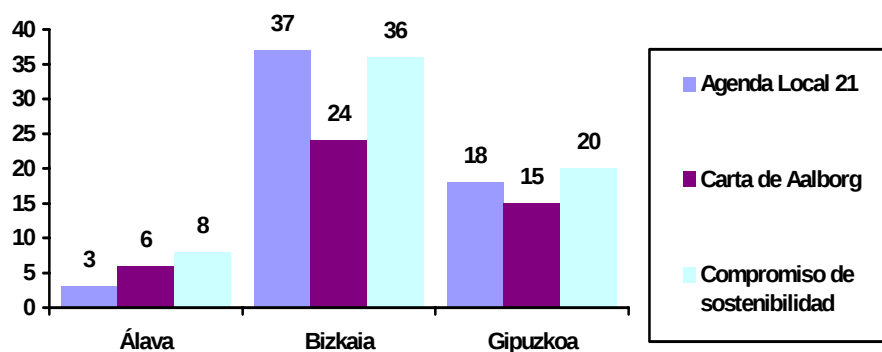
Aunque son numerosos los Ayuntamientos vascos que se han sumado a la iniciativa de elaboración de Agendas 21 Locales, la mayoría se encuentran en fases muy iniciales del proceso y muchos de ellos se han paralizado en la fase de declaración de intenciones, con la firma de la Carta de Aalborg o del Compromiso por la Sostenibilidad de los municipios vascos propiciado por el Gobierno Vasco. Prueba de ello, es que de los 41 Ayuntamientos que habían firmado la Carta de Aalborg y de los 59 que se habían adherido al compromiso de sostenibilidad de los Ayuntamientos vascos, únicamente 31⁴ Ayuntamientos estaban realmente elaborando la Agenda Local 21. Sin embargo, en la actualidad, y gracias a la segunda fase de Udaltalde 21, se ha incrementado el número de Ayuntamientos que están en proceso de Agenda Local 21, sobre todo en Vizcaya. En este territorio el número de municipios que están implantando la Agenda Local 21 se ha triplicado en sólo seis meses gracias a que se han creado cuatro Udaltaldes (Mancomunidad de Arratia, Mancomunidad de Lea-Artibai, Comarca de Encartaciones y Comarca de Mungialde). Por el contrario, en Álava no hay nuevos municipios con Agenda Local 21 y en Guipúzcoa sólo se ha incorporado Tolosa, ya que a pesar de haberse constituido dos Udaltaldes en este territorio, los municipios que participan en ellos ya habían realizado acciones previas relativas a Agenda Local 21.

⁴ Esta última cifra se reduce a 15 Agendas 21 Locales si tenemos en cuenta que 19 Ayuntamientos están elaborando la Agenda 21 Local de forma mancomunada, siete pertenecen a la Mancomunidad de Arratia en Vizcaya, cuatro a la Comarca de Urola Garaia en Guipúzcoa y ocho a la Comarca del Bajo Deba también en Guipúzcoa.

FIG. 5: LA EVOLUCIÓN DE LA AGENDA LOCAL 21 EN LOS MUNICIPIOS VASCOS.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ihobe a 20 de mayo de 2002.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ihobe a 29 de noviembre de 2002.

Sólo una pequeña parte de los municipios vascos ha finalizado el Plan de Acción Ambiental (Vitoria-Gasteiz, Azpeitia, Azkoitia y Amurrio), aunque ya existen bastantes Ayuntamientos que han elaborado el diagnóstico y han definido los indicadores. No obstante, la mayoría de dichos Ayuntamientos no han podido realizar más de una medición de estos indicadores para analizar su evolución. Por tanto, cada Ayuntamiento lleva su propio ritmo, e incluso siguen distintas metodologías, aunque la mayoría utilicen la elaborada desde el Gobierno Vasco, inspirada en la propuesta del ICLEI.

En definitiva, la implantación de la Agenda Local 21 en los municipios vascos se encuentra en una fase embrionaria. Los dos principales problemas son, por un lado,

la falta de una verdadera apuesta política por la Agenda 21, ya que si no hay apoyo firme por parte del Alcalde se paraliza el Foro y el Plan de Acción. Esto suele ocurrir debido a que los Ayuntamientos son reacios a participar en la Agenda Local 21, principalmente, porque los líderes políticos tienen miedo a salir mal parados en el diagnóstico de su municipio y a comprometerse ante la ciudadanía a emprender acciones que luego no puedan realizar. Por otro lado, aparece la escasez de recursos tanto humanos, ya que no hay técnicos en gestión medioambiental en los Ayuntamientos, como económicos, que hacen muy complicado el inicio del proceso de Agenda Local 21. Por ello, en muchas ocasiones, los alcaldes firman la Carta de Aalborg, pero luego se desentienden de todo el proceso y lo delegan a los técnicos de medio ambiente.

Todo esto viene a corroborar la idea de que la Agenda 21 es un proceso dinámico, en constante evolución y, sobre todo, particular para cada Ayuntamiento, ya que viene determinado por la realidad territorial. La cuestión territorial es fundamental ya que cada Ayuntamiento tiene sus propias características físicas y organizativas que van a condicionar todo el proceso, influyendo aspectos tales como el tamaño del municipio, la organización administrativa, el compromiso político o la problemática medioambiental a la que se enfrentan. En definitiva, el contexto que engloba a los municipios es básico y las peculiaridades propias de cada uno condicionan a la hora de priorizar los distintos objetivos a lograr y las medidas que se van a llevar a cabo. Sin embargo, sí existen municipios que presentan características similares aunque no iguales; por ejemplo, municipios con dimensiones parecidas, próximos geográficamente y con una estructura económica basada en las mismas actividades, presentarán problemas ambientales semejantes. De este modo, se ve claramente que el establecimiento de redes de ciudades puede ser muy útil para que exista una intercomunicación y un aprendizaje común entre los distintos municipios y de ahí, el importante papel que la reciente creación de “Udalsarea 21” puede desempeñar. A todo esto hay que añadir el hecho de que la aprobación de la Agenda 21 implica la aceptación política de la evaluación de las acciones medioambientales emprendidas, el interés técnico de mejora y la difusión e información de la Agenda Local 21. En definitiva, la Agenda Local 21 supone un proceso complejo tendente a introducir cambios en la organización y en la estructura de cada Sistema Local.

Del análisis desarrollado hasta el momento, se pueden detectar distintas carencias, debilidades de implementación y puntos de mejora. Una de las más destacadas hace referencia a la necesidad de establecer una mayor coordinación entre las distintas Administraciones de la CAPV para la implantación de la Agenda Local 21, puesto que apenas se han desarrollado programas comunes entre los diversos niveles administrativos y existen muy pocos entre los distintos Departamentos dentro de una misma Administración, destacando especialmente la colaboración entre la Viceconsejería de Medio Ambiente y el Departamento de Educación del Gobierno Vasco para la elaboración de la Agenda 21 Escolar. Tampoco se ha realizado ningún proyecto en común entre la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. No obstante, las Diputaciones participan mediante el asesoramiento y la concesión de financiación a los municipios. En todo caso, en Álava la Diputación no ha iniciado ninguna actividad para la promoción de la Agenda 21 mientras que en Guipúzcoa, el proyecto de promoción de la Agenda 21 de la Diputación es más bien una declaración de buenas intenciones. Sus objetivos son dar a conocer qué es la Agenda 21 y su metodología y para ello dedicaron 24.040 € en el 2001, su primer año de actividad en esta área, para la realización, en colaboración con la Fundación 4R, de talleres formativos con los Ayuntamientos. Por último, desde la Diputación de Bizkaia se ha optado por desempeñar un papel más activo y se han elaborado 30 indicadores de sostenibilidad para cada municipio vizcaíno. De estos indicadores 8 son de procedencia europea⁵, 13 comunes a todos los municipios (de los cuales 6 son de naturaleza medioambiental y 7 de naturaleza socio-económica) y el resto de indicadores (9) son específicos para cada grupo de Ayuntamientos. Se han clasificado a los 111 municipios de Vizcaya en 14 grupos en función de diversos aspectos como son el número de habitantes, características similares, problemas comunes, etc. Con esta acción, se ha pretendido dotar a los Ayuntamientos vizcaínos de una herramienta necesaria⁶ para la implantación de la Agenda Local 21, en lugar de llevar a cabo una política subvencionadora,

⁵ De los 10 indicadores europeos estándares definidos por la Unión Europea se han escogido 8.

⁶ En la Cumbre de Lisboa ya se considera que los indicadores son necesarios y en la de Hannover se señala que estos indicadores han de ser estándares para facilitar la comparación entre distintos municipios.

argumentando que los municipios ya obtenían ayudas desde el Gobierno Vasco. En cualquier caso, el presupuesto destinado para la Agenda Local 21 desde el Gobierno Vasco, las Diputaciones y desde la mayoría de los municipios es francamente escaso. Más aún, en muchas ocasiones, los recursos económicos que destinan los municipios suelen estar totalmente condicionados por las ayudas que reciben.

Además, hay que señalar también que no existen mecanismos sistemáticos de asesoramiento ni de seguimiento de los Ayuntamientos que están implantando la Agenda Local 21 por parte de las Diputaciones o del Gobierno Vasco (exceptuando los municipios pertenecientes a Udaltalde), aunque este hecho puede considerarse esperable, teniendo en cuenta que la implantación de la Agenda Local 21 es competencia exclusiva de cada Ayuntamiento. No cabe duda que sería recomendable mejorar la transferencia de información entre las distintas Administraciones, sobre todo, de cara a los pequeños municipios, que se suelen enfrentar a dificultades a la hora de buscar datos que les sirvan para la elaboración de los indicadores, al no encontrarse la información suficientemente desagregada. También este tipo de municipios tienen problemas presupuestarios más graves y no les resulta factible contratar a una empresa de consultoría, que les asesore en el proceso de implantación de la Agenda Local 21.

Desde esta perspectiva, el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad realizado por la Diputación de Vizcaya es una opción a considerar, ya que facilita a los Ayuntamientos el acceso a la información y la comparación entre Ayuntamientos. Sin embargo, deberán superarse algunas dificultades de aplicación relacionadas principalmente con la necesidad de que cada Ayuntamiento elabore previamente un diagnóstico de su situación medioambiental para que esos indicadores se adapten mejor a los problemas ambientales a mejorar. Tampoco se considera recomendable la utilización de indicadores europeos de forma generalizada puesto que entrañan complejidad en su aplicación y no surgen del diagnóstico propio del municipio, pudiendo no ajustarse a los estándares de calidad necesarios percibidos por los ciudadanos y no recoger algunas singularidades propias del municipio. Por ejemplo, un indicador europeo como es la Cercanía de los ciudadanos a las zonas verdes, puede no ser útil en una localidad rural rodeada de vegetación. Sin embargo, puede ser más interesante realizar una evaluación del uso de esa zona, de su calidad, o

incluso cuestionarse si son necesarias disponer de muchas zonas verdes a costa de agua para riego.

No obstante, los Ayuntamientos pequeños presentan fortalezas en otros aspectos como son la toma de conciencia y la participación activa de la ciudadanía en todo el proceso. Esta implicación de la ciudadanía es fundamental y se debe generalizar a todos los Ayuntamientos, ya que, a menudo, se suele mantener al margen a la población, siendo gran parte de ella desconocedora de estos programas. En este punto, la educación ambiental es fundamental: se ha de formar y no sólo informar y se ha de superar la participación de tipo casi exclusivamente consultiva, permitiendo que sea decisorial.

Por otro lado, debería tenerse especial cuidado en el análisis comparativo entre los distintos Ayuntamientos. Los problemas a los que se enfrentan los municipios son muy diferentes y el punto de partida de cada uno es distinto, por lo que esta comparación puede generar que municipios cuya situación medioambiental inicial sea más deficiente no se animen a iniciar el proceso. No se trata, por tanto, de establecer un ranking de ciudades o municipios o una carrera por saber cuál es el municipio que más está haciendo a favor de la sostenibilidad, sino de iniciar un proceso continuo de mejora a escala local. Una razón adicional para apoyar la necesidad de realizar un análisis riguroso descansa en que algunos de estos indicadores pueden ser fácilmente manipulables. Además, no siempre recogen la realidad del municipio, al ser muy difícil reducir ésta a unas simples cifras. Por supuesto, todo estas afirmaciones no deben considerarse como una posición crítica a la existencia de indicadores. De hecho, algunos indicadores como los que muestran la evolución en el consumo de las materias primas y energía o los indicadores que miden la contaminación, no deberían faltar en todo proceso de Agenda Local 21.

Otro aspecto característico del proceso de Agenda Local 21, es que desde los distintos niveles administrativos, sólo se consideran las cuestiones medioambientales, ya que generalmente la Agenda Local 21 suele ser competencia exclusiva de los Departamentos de Medio Ambiente. Esto origina que los procesos de Agenda Local 21 presenten un fuerte sesgo medioambiental. Para reducirlo y

para asegurar el éxito de estos procesos se debe implicar, por lo menos, a toda la actuación municipal en la toma de decisiones, requiriéndose, a su vez, una retroalimentación y evaluación constante. Sin embargo, aunque el ideal sería que en todo municipio existiesen estrategias integradoras, consideramos que, en la situación actual, este liderazgo del área ambiental no tiene por qué ser negativo, ya que en la mayoría de los municipios vascos aunque existe un compromiso medioambiental firme a nivel nominal, no lo es tanto a nivel real. Frecuentemente, aunque exista una Concejalía de Medio Ambiente, se trata de un área de gobierno poco atractiva para los partidos políticos en la que se suele disponer de un presupuesto bastante limitado. Además, normalmente dicha Concejalía se suele ocupar sólo de aspectos normativos como la concesión de licencias, no llegando a realizar una planificación estratégica ambiental.

Por el contrario, los Ayuntamientos en su conjunto sí llevan toda una serie de años trabajando a favor del desarrollo económico y estableciendo acciones en materia social. Por ello, una vez que se hayan establecido cimientos sólidos en materia medioambiental, se podrán integrar estas tres vertientes del desarrollo sostenible en la Agenda Local 21. Este procedimiento es menos costoso y más operativo que una integración inicial y, de hecho, casi todos los procesos de Agenda Local 21 iniciados en la CAPV están liderados en la práctica por el Departamento encargado del Medio Ambiente. Generalmente, resulta más fácil la coordinación y la colaboración entre los técnicos y políticos de un mismo área ya que suelen coincidir no sólo físicamente en un espacio sino dentro de una visión política. Junto a ello, la jerarquía presente en el Departamento facilita la búsqueda de objetivos y la asignación de tareas y no da lugar a intromisiones en las competencias de otras áreas de gobierno.

Además, si se intentan abarcar los tres aspectos de la Agenda Local 21 desde el principio, se corre el peligro de que, a pesar de que en el diagnóstico se observen que los principales problemas son de índole medioambiental, el Plan de Acción incluya actuaciones principalmente sociales y económicas, que se iban a realizar de todos modos. Y para que esa integración del Desarrollo Sostenible en el resto de las políticas municipales tenga lugar consideramos que sería positiva la creación de un Departamento exclusivo para la Agenda Local 21, que se encuentre en un nivel superior al resto de Departamentos, por ejemplo, como Departamento anexo a

Presidencia, y cuyas decisiones sean de obligado cumplimiento para todos ellos. De este modo, se evitarían las luchas por el poder entre las áreas económicas, sociales y medioambientales.

5- Bibliografía

BARCENA, I.; IBARRA, P. Y ZUBIAGA, M. (2000): *Desarrollo sostenible: Un concepto polémico*. Universidad del País Vasco, Bilbao.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Comunicación de la Comisión: Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*, Bruselas, Mayo de 2001, COM (2001) 264 final.

FIRST EUROPEAN CONFERENCE ON SUSTAINABLE CITIES & TOWNS (1994): *The Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter)*, Denmark, 24-27 May 1994.

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

GOBIERNO VASCO (2000): *Documento Estratégico Ambiental. Programa Marco Ambiental del País Vasco 2000-2012*. Iñobe y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2000): *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi*. Iñobe y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2000): *Programa de promoción de las Agendas 21 Locales en los municipios vascos 2000-2003*. Iñobe y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2001): *Informe sobre el Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma Vasca*. Ihobe y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2002): *Estrategia Ambiental Vasca de desarrollo sostenible 2002-2020*. Ihobe y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2003): *Cumbre Mundial de desarrollo sostenible de Johannesburgo*. Ihobe y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.