

# LA AGENDA 21 LOCAL. PROCESO Y EVALUACIÓN

MARÍA GARCÍA AÑÓN

Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad de Santiago de Compostela

*Recibido:* 15 de junio de 2004

*Aceptado:* 9 de noviembre de 2004

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. ANTECEDENTES

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en el año 1992 es el marco de referencia para la Agenda 21, la cual pone en marcha el principio de subsidiariedad como estrategia europea, fomentando que sean los gobiernos locales los que implementen un desarrollo sostenible debido a que son estas administraciones las que se encuentran más próximas a los problemas que se intentan investigar y solucionar. Así, en su artículo 28 señala que: *“Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa la Agenda 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y la cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, del funcionamiento y del mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y las reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más próxima a la población desarrollan una función importantísima en la educación y en la movilización del público en pro del desarrollo sostenible”*.

En el año 1994 tiene lugar en la ciudad de Aalborg la I Conferencia de Ciudades Sostenibles en la que se presenta a los ayuntamientos como responsables de conducir la ciudad hacia un desarrollo sostenible de una forma integral, creándose una red para informar y para estudiar experiencias de otras ciudades en su puesta en marcha de la Agenda Local 21: *“El gobierno local está cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos, compartiendo con los gobiernos a todos los niveles, además, la responsabilidad del bienestar del hombre y de la naturaleza. Por consiguiente, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio”*.

En la Carta de Lisboa suscrita por los participantes en la Segunda Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles en el año 1996 también se reconoce a la autoridad local como principal impulsora del proceso de la Agenda Local 21 tanto si se trata de un pueblo como de una ciudad o de una comunidad rural: “*Nuestra autoridad local debería abandonar su actitud soberana y adoptar la función de dinamizador (...) la creación de redes internas es importante para comprometer al gobierno y a la administración municipal, a los cargos elegidos y a los funcionarios, a todos los departamentos y niveles de responsabilidad (...) como la sostenibilidad local está hecha de sostenibilidad social, económica y ambiental, es indispensable una aproximación trans-sectorial*”.

Más tarde, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que se celebró en la ciudad de Johannesburgo entre los días 26 de agosto y 4 de septiembre de 2002, se redactó un informe en el que figuraba el siguiente punto: “*Aprovechar y utilizar las infraestructuras y las fuentes de energía locales para diversos usos a ese nivel y promover la participación de las comunidades rurales, incluidos los grupos locales previstos en el Programa 21, con el apoyo de la comunidad internacional, en el desarrollo y en la utilización de tecnologías para la explotación de fuentes de energía renovables a fin de encontrar soluciones sencillas para atender las necesidades energéticas cotidianas de la población local*”.

Acotado el ámbito local, que va a ser el entorno donde se implementen estos propósitos de sostenibilidad redactados en el ámbito internacional, vemos que ese desarrollo no es posible sin integrar las cuestiones económicas, sociales y ambientales, y que en su formulación intervienen los ciudadanos participando en la adopción de decisiones, lo que significa una aproximación entre la administración pública y la comunidad local (tanto a través de particulares como de asociaciones).

Antes de implementar políticas sostenibles en una ciudad se debe de analizar lo siguiente:

- La situación actual existente en los campos donde se pretende intervenir y definir los objetivos prioritarios.
- Qué es lo que se pretende.
- Las posibilidades de lograrlo.
- Valorar todos los recursos humanos, materiales e inmateriales con los que se cuenta y utilizarlos de forma eficiente.
- Las posibilidades de conseguir adhesiones a los proyectos con objetivos de sostenibilidad, tanto de empresas privadas como de particulares e incluso con la colaboración de la propia administración pública.

## 1.2. REFERENTES INTERNACIONALES

En relación con la Agenda 21 presentamos a continuación una selección de los documentos más importantes:

- Conferencia de Estocolmo (1972). Considera que los problemas ambientales son de ámbito global y que se relacionan con el crecimiento de la población.
- Informe del Club de Roma (1972). Formula la necesidad de establecer unos límites al crecimiento.
- Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (1987). También conocido como Informe Brundtland, quien suscribió *Nuestro futuro común*, formula el desarrollo sostenible como aquel capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de generaciones futuras.
- Creación del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) (1990). Esta organización tiene como misión fomentar las relaciones y los movimientos en el ámbito mundial de gobiernos locales para la implementación de políticas sostenibles. Representa a los gobiernos locales en las convenciones de Río.
- Conferencia de Río (1992). En ella se trató la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (también conocido como *Los derechos de la Tierra*); la Agenda o Programa 21 (plan no vinculante de acción global para promover el desarrollo sostenible); el convenio sobre biodiversidad (de carácter vinculante con el objeto de compensar y de fomentar la conservación de la biodiversidad que poseen los países del tercer mundo); el convenio sobre el cambio climático (con carácter vinculante, con el objeto de frenar el efecto invernadero); y el principio sobre los bosques (para regular el comercio de la madera).
- Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea (1992). Defiende la responsabilidad compartida para implementar políticas sostenibles en la industria, en la energía, en el transporte, en la agricultura y en el turismo.
- Primera Conferencia de Ciudades Europeas y Pueblos Sostenibles (1994). Conocida por el documento llamado *Carta de Aalborg*, en ella se crean las campañas de ciudades europeas sostenibles que implementarán políticas sostenibles y redes informativas entre las ciudades. Asimismo, formula la consulta pública para intentar localizar las causas responsables de los problemas de insostenibilidad.
- Segunda Conferencia de Ciudades Europeas y Pueblos Sostenibles (1996). También conocida como *Plan de Acción de Lisboa*, desarrolla los mismos principios de la Carta de Aalborg y se establece el Forum Local Agenda 21 que tiene como estrategia la participación de instituciones y de personas en la toma de decisiones.
- Dictamen del Comité Económico y Social sobre el desarrollo local en la política regional comunitaria (DOCE, nº C 018, de 22-01-1996). “*El control local del proceso de desarrollo es el factor que permite transformar toda inversión, cualquiera que sea su procedencia, en una acción de desarrollo local*”.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996). La Agenda 21 a escala regional y local CdR 66/96 fin. (DOCE, C 337, de 11-11-1996). Propone conceder una prioridad absoluta a las cuestiones ambientales cuando se tomen decisiones sobre otras políticas de la Unión Europea.
- Conferencia Extraordinaria Río+5 (1997). Desarrollada en Nueva York, revisó el cumplimiento de los objetivos propuestos en la Cumbre de Río de 1992.

- Comunicación de la Comisión Europea (COM(98) 605 final), *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. Apoya la creación de redes entre ciudades que intercambian sus experiencias y solicita la integración del desarrollo urbano en los programas de los Fondos Estructurales. Es de destacar que se propone la calle (y no sólo el barrio como hasta ahora) como unidad espacial básica.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Comunicación de la Comisión Europea *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* (1999/C 293/12) (DOCE, C 293, de 13-10-1999). Reconoce los puntos fuertes y débiles del efecto de la globalización en las ciudades, poniendo entre estos últimos los asuntos relacionados con las migraciones y el crecimiento urbano. Asimismo, defiende la protección y mejora del medio ambiente urbano así como la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre el *Tráfico alternativo en las ciudades* (1999/C 293/11) (DOCE, C 293, de 13-10-1999). Consiste en el proyecto ALTER que propone vehículos menos contaminantes y el uso de transporte público con emisiones tóxicas reducidas.
- Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* (1999/C 368/19) (DOCE, C 368, de 20-12-1999). Propone como elementos clave acrecentar la prosperidad económica y el empleo; fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas; e impulsar la protección ambiental y del ecosistema.
- Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo Relativa a un *Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano* (2000/C 56 E/16) (DOCE, de 29-02-2000). Defiende la conveniencia de reforzar las redes de intercambio de buenas prácticas entre municipios y la Comisión apoyará financieramente las actividades con una buena relación coste-beneficio y efecto multiplicador sostenible a escala europea, además de un enfoque multinacional y de una cooperación transfronteriza.
- Tercera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles (2000). Tuvo lugar en Hannover, y en ella se pidió la participación pública de las ciudades en la Agenda Local 21.
- Dictamen del Comité Económico y Social sobre la comunicación de la Comisión a los estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible. Urban (2000/C 51/19) (DOCE, C 51, de 23-02-2000). Formula las mejoras introducidas por el nuevo programa Urban con respecto al anterior en el aspecto de considerar a las ciudades pequeñas y medianas que resultaban marginadas en el texto precedente.
- Comunicación de la Comisión a los estados miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible. Urban II (2000/C 141/04) (DOCE, C 141, de 19-05-

- 2000). Defiende la importancia de integrar la dimensión urbana en las políticas comunitarias, subvencionando zonas que tengan alto índice de desempleo de larga duración, un alto nivel de pobreza y exclusión, un número elevado de inmigrantes, etc.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre la comunicación a los estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible. Urban (2000/C 156/05), (*DOCE*, C 156, de 06-06-2000). Presenta una estrategia para la iniciativa comunitaria Urban 2000-2006 con unos objetivos tendentes a la regeneración económica y social sostenible de las poblaciones pequeñas y medianas.
  - Dictamen del Comité Económico y Social sobre la 'Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo Relativa a un Marco Comunitario (2000/C 204/08). *DOCE* C 204 de 18.07.2000. Defiende que los pilares de la sostenibilidad deben ser el medio ambiente al igual que los aspectos sociales y económicos.
  - Dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de la decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano (2000/C 317/12) (*DOCE*, C 317, de 06-11-2000). Las ciudades como protagonistas para resolver sus problemas ambientales.
  - Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea (2001). Se trata de un programa previsto que se extiende hasta el año 2010 y que, como en anteriores programas, defiende la integración de políticas ambientales en las demás políticas públicas.
  - Dictamen del Comité de las Regiones sobre proyectos transregionales de turismo rural en el contexto de la Agenda 21 (2001/C 144/20) (*DOCE*, C 144, de 16-05-2001). Propone la integración del concepto de sostenibilidad en el sector del turismo.
  - Decisión nº 1411/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27-06-2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano (*DOCE*, L 191, de 13-07-2001). Establece un marco comunitario de cooperación para proporcionar apoyo financiero y técnico a las redes de autoridades locales organizadas al menos en cuatro estados miembros.
  - Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+10) (2002). Desarrollada en Johannesburgo, propone entre otros temas una encuesta mundial sobre la Agenda Local 21 con consultas con agentes locales, incluyendo informes sobre buenas estrategias, y fomentar el compromiso de los gobiernos locales en prácticas sostenibles.

### 1.3. EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES

El Código de buenas prácticas ambientales es un instrumento técnico orientativo y adaptable a cada ciudad, dirigido al mundo local, que recoge un conjunto de buenas prácticas, iniciativas y experiencias, y que expone propuestas para planificar y

para desarrollar una Agenda 21 Local con una gestión eficiente (los mejores resultados con el menor coste de los recursos) y sostenible, con el objeto de mejorar las condiciones físicas del entorno y la calidad de vida de los ciudadanos, y que proporciona una guía metodológica para el desarrollo y para la normalización de la gestión ambiental en los municipios, con el fin de contribuir a homogeneizar sistemas. Esta normalización de métodos y de técnicas sirve no sólo para aplicarla al trabajo de campo de la Agenda 21 Local de los diversos municipios sino también para comparar gestiones municipales y para establecer un intercambio de información y de experiencias.

El Código cuenta con dos vías diferentes a través de las cuales puede desarrollarse:

- Capítulo I.- La propia *Agenda 21 Local*.
- Capítulo II.- *Los sistemas de gestión ambiental (Norma ISO 14001)*.

## **2. PRIMERA PARTE**

### **2.1. CAPÍTULO 1: LA AGENDA 21 LOCAL**

#### **2.1.1. Definición**

La Agenda 21 Local –inserta en el capítulo 28 de la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en el año 1992– es un documento que contiene un programa que implementarán de forma voluntaria las autoridades locales con el objeto de lograr un desarrollo local sostenible. Con este fin se incorporan políticas públicas acordes con el modelo de desarrollo sostenible que se ponen en marcha por medio de planes y de proyectos de planificación y gestión en los que participan actores institucionales y no institucionales locales (empresarios, asociaciones, grupos y ciudadanos), adoptándose medidas de actuación para solucionar los problemas que se deduzcan del diagnóstico de sostenibilidad ambiental, económico y social, de la situación del municipio, y llevando a cabo un seguimiento y una evaluación permanente del cumplimiento de los objetivos, con unos resultados que sirvan para informar a otros municipios y también de retroalimentación de datos para emprender nuevos objetivos o para adoptar medidas correctoras en los fallos detectados.

Si se realiza correctamente, puede suponer ventajas (ver también epígrafes 4.1.2 y 4.1.3) para el propio municipio –mejora de imagen para los responsables públicos–; para el territorio –mejora su calidad ambiental y su grado de atracción para las inversiones–; para las empresas –optimizando la gestión de sus recursos–; y para los ciudadanos –mejora su calidad de vida y fomenta su participación–.

Para llevarla a cabo el municipio puede disponer de subvenciones.

### 2.1.2. Objetivos

La Agenda 21 del año 1992 fija los siguientes objetivos:

- Lograr un desarrollo sostenible para el municipio y aumentar la calidad de vida para los ciudadanos.
- Que las autoridades locales realicen consultas con sus respectivas poblaciones y logren un consenso sobre una 'Agenda 21 local' para la comunidad.
- Crear redes de información y de intercambio de experiencias, cooperación y coordinación entre las autoridades locales.
- Alentar a que las mujeres y los jóvenes estén representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución.

### 2.1.3. Ámbito

Debido a que la Agenda 21 Local va dirigida a los municipios, su ámbito es local, pero realmente trasciende esta frontera ya que está configurada para ser difundida en el ámbito orientativo en otros municipios, y las redes así creadas se expanden en el ámbito internacional: *“Invitamos a todas las autoridades locales, ya lo sean de ciudades, de poblaciones menores o de provincias, y a todas las redes de autoridades locales europeas a participar en la campaña de ciudades europeas sostenibles”* (Carta de Aalborg).

No obstante, en la propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano (2000/C 56 E/16) la Comisión se compromete a apoyar financieramente las actividades con un enfoque multinacional y con una cooperación transfronteriza *“más allá de sus fronteras con los países vecinos”*.

Además, hay que tener en cuenta que las ciudades son responsables del deterioro ambiental, tanto dentro de su límite territorial como en el impacto negativo que causan fuera de sus fronteras las malas prácticas de límite territorial. Es decir, el medio ambiente no conoce fronteras y sus efectos trascienden con la globalización de la producción y la expansión de la explotación de recursos naturales.

### 2.1.4. Actores

Por el principio de subsidiariedad, los ayuntamientos son los órganos públicos más próximos a los ciudadanos y a los problemas ambientales o de otro tipo que puedan existir y, por lo tanto, los conocen más profundamente (existencia, causas, soluciones) y pueden ocuparse de forma más rápida y eficiente que otro organismo alejado del municipio.

Los ayuntamientos son los órganos de gobierno, administración y representación de los municipios que tienen personalidad jurídica plena y que gozan de autonomía en la gestión de sus intereses (artículo 140 de la Constitución española de 1978). Perte-

necen a la Administración Pública Territorial y tienen los siguientes poderes: reglamentario y organizativo; sancionador; tributario y financiero; de programación y planificación; y de expropiación. Además, gozan de la inembargabilidad de sus bienes y derechos.

Ballart y Ramió (2000) resumen los servicios mínimos que ofrecen los municipios con carácter obligatorio:

- Todos los municipios: iluminación pública, cementerio, recogida de basuras, limpieza viaria, agua potable, red de alcantarillado, vías públicas, control alimentario.
- Municipios que superan los 5.000 habitantes: parques, biblioteca, mercado, eliminación de residuos.
- Municipios que superan los 20.000 habitantes: protección civil, incendios, instalaciones deportivas, matadero.
- Municipios que superan los 50.000 habitantes: transporte público, medio ambiente.

En cuanto al capítulo 28 de la Agenda 21, propone que: *“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar una 'Agenda 21 Local'. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían datos de la ciudadanía y de las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible”*.

Podemos resumir, por lo tanto, que los actores de la Agenda 21 Local son:

- Actores institucionales: las autoridades locales (responsables de la Agenda 21 Local).
- Actores no institucionales: organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales, grupos interesados y ciudadanos.

### **2.1.5. Modelo**

El modelo utilizado en este trabajo como referente es el de “desarrollo sostenible”, definido en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro futuro común*, del año 1987 (o Informe Brundtland) como aquél capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de generaciones futuras, lo cual implica:

- *“El concepto de 'necesidades', en concreto las necesidades esenciales de los pobres del mundo, a las que habría que dar prioridad dominante.*



- *La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social sobre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades actuales y futuras*”.

Incluso se cita en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión del proyecto de la Constitución europea (La Convention Européene, Secretariat, 2003): “*Un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad deben ser integrados en las políticas de la Unión y asegurados conforme al principio de desarrollo sostenible*”.

Pero sobre el término de “desarrollo sostenible”, Redclift y Woodgate (2002) señalan la diferencia de este término con el de “crecimiento sostenible” utilizado en el Quinto Programa de Acción Ambiental: “*El crecimiento se refiere habitualmente a la estrecha esfera económica, a la actividad económica incrementada, especialmente en la producción y en el consumo. El desarrollo, como el término 'progreso' tiene normalmente una connotación más amplia que 'crecimiento', y puede incluir la reforma social y política así como la redistribución económica, lo cual puede ir o no acompañado por el crecimiento. El crecimiento tomado como meta política parecería separar la gestión ambiental de los cambios sociales, económicos y políticos más radicales previstos por el Informe Brundtland*” (ver también el epígrafe 4.1.3).

En cuanto al desarrollo local, aparece definido en el dictamen del Comité Económico y Social en la política regional comunitaria (DOCE, nº C 018, de 22-01-1996): “*La fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública y la iniciativa privada, las tecnologías más avanzadas y las exigencias más tradicionales. Desde el punto de vista económico, el desarrollo local puede definirse como un proceso de cambio y de enriquecimiento de las estructuras económicas en un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales y económicas, y también como la utilización con fines de desarrollo de todos estos recursos que, vistos desde otro punto de vista y desde el exterior, ni siquiera se hubieran considerado como tales. Desde el punto de vista social, el desarrollo local se caracteriza por la función directora de los agentes locales*”.

Y es que la sostenibilidad no puede considerarse únicamente desde el ámbito medioambiental, ya que, al igual que el propio medio ambiente, es una interrelación de los factores (elementos susceptibles de estudio para el conocimiento de su estado) sociales y culturales, económicos y ambientales.

### **2.1.6. Metodología**

La metodología propuesta por la Federación Española de Municipios o por el Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), o por otros organismos, es muy similar.

En todo caso, considero que el método a seguir por la Agenda 21 Local es:

- Científico: contiene resultados de amplios análisis científicos de diversos medios.
- Empírico: abundan los datos fundados en la experiencia y en el trabajo de campo.
- Holístico: es global (reconocido en la carta de Aalborg), pues considera todos los sectores que pueden influir –ambientales, sociales y económicos– y sus interrelaciones.
- Utiliza la planificación estratégica: propone objetivos no sólo a corto y a medio plazo sino también a largo plazo, combina los sectores antes mencionados, selecciona alternativas y se fija metas, implementa programas y proyectos, evalúa los resultados y analiza los puntos fuertes y débiles y es dinámica y flexible ante los cambios.

A continuación se presenta la estructura básica del desarrollo de la Agenda 21 Local, dividida fundamentalmente en tres cuerpos: la auditoría ambiental, el plan de participación social y el informe final, implementación y evaluación.

◆ *AUDITORÍA AMBIENTAL.* - La auditoría ambiental consiste en la realización de estudios para explorar la situación ambiental con el objeto de detectar los puntos fuertes y los puntos débiles del municipio. Su estructura incluye las siguientes fases:

- 1) *Diagnosis.* Es el estudio técnico y de percepción social de todos los factores ambientales (fauna, vegetación, atmósfera, etc.), actividades económicas, sociales, culturales, y factores organizativos (planes de emergencia y de riesgos, etc.) que nos conducen a un conocimiento diferencial de los problemas ambientales del municipio. Su estructura incluye las siguientes fases de realización:
  - *Creación del equipo de trabajo:* este equipo se encargará de elaborar un plan de trabajo.
  - *Recopilación y selección de la información:* a) se reúnen los datos que ya existen y se analizan; b) se identifican los factores ambientales, las actividades económicas, sociales, culturales y los factores organizativos; c) se selecciona la legislación a aplicar en cada materia; d) se seleccionan los indicadores para medir los impactos.
  - *Trabajo de campo:* tiene por objeto cubrir algunas lagunas de datos que no existían y se lleva a cabo por medio de entrevistas y de encuestas.
  - *Análisis y evaluación:* identificados los impactos, se evalúan.
  - *Informe:* con los datos obtenidos se elabora el informe del diagnóstico ambiental.
- 2) *Plan de acción ambiental.* A partir de la diagnosis, se definen las líneas estratégicas de áreas temáticas sobre las que se formulan programas de actuación que se desglosan en proyectos que se han de desarrollar para potenciar los puntos fuertes y adoptar medidas correctoras para corregir los puntos débiles. Su estructura incluye las siguientes fases de realización:
  - *Definición, análisis y selección de objetivos:* consensuados entre decisores públicos expertos y la ciudadanía de acuerdo con criterios de eficiencia donde se valoran los impactos y los recursos disponibles.

- *Plan de actuación local*: es el documento que recoge los programas de actuación para llevarlos a cabo a corto, a medio y a largo plazo con el fin solucionar los problemas existentes en el municipio.
- 3) *Plan de seguimiento*. La implementación de la Agenda 21 Local ha de entenderse como un proceso permanente, en virtud del cual hay que vigilar tanto su puesta en marcha como su continuidad a través de un seguimiento realizado por una comisión de seguimiento para cumplir tanto los objetivos de evaluación y control del desarrollo del plan de acción como para aplicar el sistema de indicadores o evaluar la participación de los actores sociales. Su estructura incluye las siguientes fases de realización:
- Posibles comisiones de seguimiento que es necesario crear:
    - Comisión de seguimiento municipal, que estaría formada tan sólo por miembros municipales políticos y técnicos.
    - Comisión de seguimiento mixta, que integraría miembros municipales y miembros externos.
    - Observatorio de sostenibilidad, que facilitaría el intercambio de información entre municipios; información que se cede a los técnicos para facilitarles su trabajo.
  - *Crear indicadores de sostenibilidad*: los indicadores ambientales, sociales y económicos deben combinarse entre sí, pues sólo de este modo es posible que la evaluación refleje la sostenibilidad y no un simple dato cuantitativo.
    - *Indicadores ambientales*: son instrumentos que sirven para evaluar los factores ambientales del municipio. La Comisión Europea (DG de Medio Ambiente, 2000) en *Hacia un perfil de sostenibilidad local: indicadores comunes europeos* propone los siguientes: a) *indicadores principales* (obligatorios): satisfacción de los ciudadanos con la comunidad local; contribución local al cambio climático global; movilidad local y transporte de pasajeros; existencia de zonas verdes públicas y de servicios locales; calidad del aire en la localidad; b) *indicadores adicionales* (voluntarios): desplazamientos de los niños entre la casa y la escuela; gestión sostenible de la autoridad local y de las empresas locales; contaminación sonora; utilización sostenible del suelo; productos que fomentan la sostenibilidad.
    - *Indicadores sociales y económicos*: son instrumentos que sirven para evaluar el nivel de bienestar de los habitantes del municipio en los sectores sociales y económicos.
  - *La declaración ambiental*: se trata de un documento que sirve para que la entidad local de a conocer a organismos públicos, a empresas, a asociaciones y a la ciudadanía en general el contenido de las conclusiones que se extraen del diagnóstico ambiental municipal y de lo que se pretende con el plan de acción ambiental. Su estructura contiene los siguientes bloques:

- *Presentación*: se describe el ámbito de actuación, los objetivos y las metas.
- *Situación actual de los elementos estudiados*: descripción del estado de la atmósfera, agua, ruidos, transporte, etc., los problemas de sus impactos y las alternativas para solucionarlos.
- *Estado general del medio ambiente municipal*: expone el resumen global de la situación del municipio en materia ambiental.

♦ *PLAN DE PARTICIPACION SOCIAL*.- De acuerdo con las recomendaciones de la documentación internacional que ha servido de antecedente a la Agenda 21 Local, se necesita que para su implementación se tenga en cuenta la participación de las asociaciones y de los ciudadanos del municipio. Su estructura incluye las siguientes fases de realización:

- 1) *Instrumentos de participación*. Deben de estar concebidos para facilitar el debate sobre las diferentes propuestas y posibles actuaciones, y la elección de aquellas. Existen diversas formas creadas por distintos municipios:
  - Reglamento de participación ciudadana: tiene por objeto fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
  - Foro ambiental: existen ayuntamientos que han creado órganos de participación ciudadana como el foro ambiental, que incluye a representantes de asociaciones, de empresas, de entidades y de los ciudadanos. El foro es un órgano de consulta y ayuda que trabaja conjuntamente con todas las partes relacionadas con el desarrollo de la Agenda 21 Local.
- 2) *Plan de comunicación*. Se concibe para facilitar la comunicación entre el ayuntamiento y los ciudadanos, los cuales tienen derecho a la información ambiental. Su estructura es la siguiente:
  - Métodos de información y comunicación ambiental: han de escogerse varios métodos adecuados para facilitar la llegada de sugerencias de los ciudadanos.
  - Educación ambiental: el ayuntamiento organiza actividades y campañas para fomentar la educación y la sensibilización ambiental en la ciudadanía.

♦ *INFORME FINAL, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN*.-

- 1) Obtenidos y analizados todos los datos, se redacta un informe final que reúne toda la documentación y las actuaciones que se desarrollarán durante la elaboración de la Agenda 21 Local.
- 2) Como resultado de dicho informe, pueden implementarse diferentes acciones o proyectos para solucionar problemas o para cubrir lagunas.
- 3) El siguiente paso será evaluar los resultados de la implementación en relación con el cumplimiento de los objetivos previstos y de su coste.
- 4) Ante la aparición de externalidades o efectos negativos, se estudia la adopción de medidas correctoras.
- 5) La evaluación de cumplimiento de los objetivos ha de ser permanente.

## **2.2. CAPÍTULO II: SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL**

Además de desarrollar una Agenda 21 Local que abarca la gestión de todo el territorio municipal, el ayuntamiento podrá establecer paralelamente y mantener al día un sistema de gestión ambiental certificado según la norma UNE-EN-ISO 14001, para normalizar la gestión interna del municipio y conseguir una mejora continua del sistema de gestión ambiental global por medio de un proceso de intensificación y de acuerdo con la política ambiental del municipio.

Esa política ambiental tiene unos requisitos entre los que destacan los siguientes:

- Reflejará el compromiso con la mejora continua y con la prevención de la contaminación.
- Se comprometerá a cumplir con la legislación ambiental vigente.
- Se comprometerá a tomar medidas para lograr un desarrollo sostenible ambiental, social y económico.
- Establecerá programas de educación ambiental.

## **3. SEGUNDA PARTE**

### **3.1. OBJETIVOS DE LA AGENDA 21 LOCAL**

Los ayuntamientos que se adhirieron a la carta de ciudades europeas para la sostenibilidad (Carta de Aalborg: tiene por finalidad la creación y la puesta en marcha de ciudades y de poblaciones sostenibles), formulan los siguientes objetivos:

- 1) Implementar la Agenda 21 local, para lo cual se lleva a cabo una auditoría ambiental para profundizar en los problemas y en las posibles soluciones a través del plan de actuación ambiental.
- 2) Potenciar la participación ciudadana para canalizar las inquietudes de la población. Asimismo, difundir la educación ambiental.
- 3) Utilizar como principios de la gestión ambiental en el marco de los ecosistemas la prevención, la precaución, la cooperación y el principio de quien contamina, paga.
- 4) Integrar el desarrollo sostenible en todas las políticas municipales.
- 5) Implementar actuaciones públicas que se consideran prioritarias para mejora del municipio y elaborar un calendario para su ejecución, evaluando los resultados.

### **3.2. INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD**

Los “indicadores” son instrumentos que sirven para apreciar la situación actual y la evolución de un sector integrado en un ámbito determinado. Conviene tener en cuenta los siguientes:

*ÁMBITO SOCIOECONÓMICO:*

- *Indicador 1: diversificación económica.*- Diversidad de los sectores económicos calculada con el índice de diversidad de Shanon. Objetivo: aumentarlo.
- *Indicador 2: tasa de paro.*- Porcentaje del número de desempleados con respecto a la población activa. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 3: nivel económico-renta disponible per cápita.*- Nivel de la renta familiar disponible estimada por habitante.
- *Indicador 4: índice de actividad económica.*- Índice estadístico que indica la posición del ayuntamiento en cuanto a actividades turísticas, comerciales, industriales y agrícolas. Dentro de ello, indicadores propios del turismo: servicios de todo tipo y oferta de espacios naturales y de patrimonio.
- *Indicador 5: hábitos de consumo-cota de mercado.*- Posición con respecto a otras ciudades similares.
- *Indicador 6: calidad turística.*- Número de establecimientos turísticos que desarrollaron algún sistema de calidad y/o de gestión en sus servicios e instalaciones. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO AGUA:*

- *Indicador 7: consumo de agua.*- Volumen de agua de la red de abastecimiento consumida diariamente con respecto al padrón de habitantes. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 8: saneamiento de las aguas residuales.*- Porcentaje del volumen de agua residual generada en el municipio que recibe un tratamiento de depuración adecuado para poder ser vertida al cauce público. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO RUIDO:*

- *Indicador 9: calidad acústica diurna.*- Nivel de ruido en puntos conflictivos de la ciudad durante el período diurno. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 10: conflictos relacionados con el ruido nocturno.*- Media del número de llamadas telefónicas diarias a la Policía Local para quejarse por el ruido nocturno en general. Objetivo: disminuirlo.

*ÁMBITO RESIDUOS:*

- *Indicador 11: producción de residuos sólidos urbanos (RSU).*- Producción diaria de residuos generados en el ámbito doméstico con respecto al padrón de habitantes. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 12: valorización de los RSU.*- Tasa de residuos valorizados con respecto al total de residuos domésticos generados en el municipio. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO ENERGÍA:*

- *Indicador 13: consumo total de energía.*- Consumo final total de energía en el municipio durante un año distribuido entre el número de habitantes empadronados. Objetivo: disminuirlo.

- *Indicador 14: utilización de energías renovables en servicios públicos.*- Número absoluto de edificios, de instalaciones o de vehículos públicos que utilizan energías renovables para cubrir sus necesidades energéticas. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO MOVILIDAD Y TRANSPORTES:*

- *Indicador 15: utilización del transporte público urbano.*- Media diaria del número de viajeros anuales del transporte público urbano. Objetivo: aumentarlo.
- *Indicador 16: intensidad media de tráfico en el centro de la ciudad.*- Media de las intensidades medias de tráfico en diez puntos de la red viaria de la ciudad considerados conflictivos. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 17: comunicaciones.*- Comunicaciones con otras ciudades próximas y con el resto del país; también comunicaciones internacionales. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO MEDIO URBANO:*

- *Indicador 18: densidad de edificación.*- Distancia entre edificios, número de plantas y viviendas, conurbaciones, etc. Objetivo: evitar el hacinamiento.
- *Indicador 19: existencia y cobertura de servicios.*- Entre otros:
  - Servicios sanitarios.- Centros sanitarios que dan servicio al propio municipio y a otros del entorno inmediato.
  - Servicios educativos.- Centros educativos que dan servicio al propio municipio y a otros del entorno inmediato.
  - Servicios de ocio.- Centros de ocio y frecuencia de las actividades. Objetivo: aumentarlo.
  - Hay que considerar también las distancias entre urbanización y servicios. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 20: viviendas de protección oficial.*- Porcentaje de viviendas de protección oficial, de promoción pública, en construcción en el año con respecto al total de viviendas en construcción. Objetivo: aumentarlo.
- *Indicador 21: superficie de zonas verdes urbanas.*- Superficie de zonas verdes con relación al número de habitantes censados. Número de calles con árboles  $\times$  100 / Número de calles que podrían tenerlos. Objetivo: aumentarlo. Distancia entre viviendas y zonas verdes. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 22: mobiliario urbano.*- Existencia de elementos de infraestructura que sean útiles para los ciudadanos y que se integren en el paisaje urbano sin constituir barreras arquitectónicas. Objetivo: aumentarlo.
- *Indicador 23: barreras arquitectónicas.*- Elementos que impiden o que dificultan la circulación de personas con minusvalías. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 24: tejido social.*- Elementos que fomentan el tejido social (contacto entre personas, relaciones intergeneracionales, etc.). Objetivo: aumentarlo. O, al contrario, de estratificación social y de distanciamiento social. Objetivo: aumentarlo.

- *Indicador 25: seguridad ciudadana.*- Índice de criminalidad en el municipio. Objetivo: aumentar la seguridad ciudadana.
- *Indicador 26: esperanza de vida.*- Diferencias con respecto a otras ciudades similares. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO MEDIO RURAL:*

- *Indicador 27: dotación de equipamientos en el rural.*- Porcentaje de equipamientos en el rural con respecto al total de equipamientos existentes en el municipio. Objetivo: aumentarlo.
- *Indicador 28: esperanza de vida.*- Diferencias con respecto a otras zonas similares. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO MEDIOAMBIENTAL Y DE BIODIVERSIDAD:*

- *Indicador 29: entorno ambiental del municipio.*- Evaluación del desarrollo de la actividad industrial no agresiva que permita conservar los valores naturales y paisajísticos. Objetivo: mantener y mejorar dichos valores, dentro de los cuales cabe evaluar los siguientes *indicadores de paisaje*:
  - Grado de preservación natural.- Alude al paisaje original y a la mínima incidencia de intervención humana.
  - Fragilidad.- Alude a la falta de fortaleza del paisaje para mantener sus cualidades originales.
  - Singularidad.- Alude a la rareza del paisaje, diferente a otro de su especie.
  - Diversidad.- Alude a la variedad de elementos del paisaje (es opuesto a lo uniforme y único).
  - Representatividad.- Alude al hecho de ser la imagen característica o el símbolo de un territorio.
- *Indicador 30: espacios naturales gestionados.*- Número de espacios naturales gestionados y/o protegidos en el municipio. Objetivo: aumentarlo. Conviene considerar, además:
  - Número de visitantes-residentes de espacios naturales  $\times 100$  / Número total de habitantes empadronados en Marbella.
  - Número de visitantes-turistas de espacios naturales en un año  $\times 100$  / Número total de turistas en el mismo año.
- *Indicador 31: bosques autóctonos.*- Porcentaje del territorio ocupado por bosques autóctonos. Objetivo: aumentarlo.

*ÁMBITO GESTIÓN MUNICIPAL:*

- *Indicador 32: grado de incidencia sobre el medio.*- Porcentaje de actuaciones y/o de intervenciones de la Policía Local por incumplimiento o por infracción de las ordenanzas municipales. Objetivo: disminuirlo.
- *Indicador 33: inversión municipal en los diversos sectores de bienestar social (estado de bienestar).*- Presupuesto municipal destinado a las correspondientes concejalías. Objetivo: aumentarlo.



*ÁMBITO PARTICIPACIÓN CIUDADANA:*

- *Indicador 34: asociacionismo del municipio.*- Número de socios o de afiliados en asociaciones registradas en el municipio por cada 1000 habitantes. Objetivo: aumentarlo.
- *Indicador 35: participación ciudadana en procesos de sostenibilidad.*- Número de convocatorias desarrolladas por el órgano formal de participación ciudadana durante el año. Se incluyen las participaciones a través del correo electrónico del ayuntamiento. Objetivo: aumentarlo.

## 4. TERCERA PARTE

### 4.1. CONCLUSIONES FINALES: PUNTOS FUERTES Y PUNTOS DÉBILES

#### 4.1.1. Voluntad política

La Agenda 21 Local se inscribe dentro de un proceso de co-evolución entre los sectores socioeconómicos y ambientales que se interrelacionan e influyen entre sí, produciéndose cambios en cada uno y globalmente dentro de un ecosistema común.

Este aspecto, parece recogerse en el proyecto del tratado que instituye una Constitución para Europa (Convention Européene, Secretariat, 2003), ya que en su artículo 3 formula como uno de los objetivos de la Unión: “*La Unión trabaja por una Europa del desarrollo sostenible basada sobre un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado altamente competitiva, buscando el pleno empleo y el progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Ello promueve el progreso científico y técnico*”.

Curiosamente, aunque se está defendiendo la idea de un desarrollo sostenible que incluye más elementos que los puramente económicos, menciona específicamente su compromiso con un “crecimiento económico equilibrado” que supone, hasta cierto punto, un paso atrás que nos lleva a recordar el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea o Tratado de Roma (1957), que en su artículo 2 mencionaba “*una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida*”, y que fue “corregido” por el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (1992) que formulaba “*un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente*”.

Es decir, el mencionado objetivo del proyecto de la Constitución europea supone un retroceso al volver a tomar conceptos del artículo 2 del Tratado de Roma que habían sido superados por el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y parece hecho, además, con parches intentando “quedar bien” tanto con los defensores de la economía capitalista del crecimiento como con los defensores de la conservación de recursos ambientales, que implica una restricción al crecimiento económico.

De haber una voluntad política que verdaderamente apoyara el desarrollo sostenible, ésta definiría su aplicación al número de sectores y de actividades lo más

amplio posible, en vez de hacer una aplicación selectiva de la sostenibilidad y utilizar ambiguos conceptos como “crecimiento económico equilibrado” sin especificar límites; es ya es una contradicción unir “crecimiento”, que es un término asociado exclusivamente con los impactos económicos-cuantitativos, con el término “equilibrado”, que se asocia con los impactos socioeconómicos-cualitativos del “desarrollo” (García Añón, 1992).

Por otra parte, el principio de subsidiariedad por el que los gobiernos locales pueden implementar un desarrollo sostenible por encontrarse más próximos a los problemas y a los ciudadanos, puede tener connotaciones liberales de no intervencionismo, las cuales, en el caso de darse, no deben de poner en peligro la administración solidaria, eficiente y equitativa de recursos públicos ambientales y no deben permitir que la tentación de valoración de la utilidad marginal esconda el verdadero valor de los recursos naturales.

Dentro de este marco teórico, exponemos a continuación los puntos fuertes y los puntos débiles de la Agenda 21 Local.

#### **4.1.2. Puntos fuertes**

Si el estado de bienestar tiene como objetivo garantizar la distribución justa de la riqueza y la protección de los sectores más débiles de la sociedad concediéndoles una “previsión de futuro”, se puede entender como sinónimo el de la Agenda 21 Local que pretende la sostenibilidad de los recursos ambientales, económicos y sociales (garantizando la mejora de calidad de vida en cuanto a cobertura sanitaria, vivienda, educación, empleo, etc.), protegiéndolos para que puedan satisfacer las necesidades presentes y futuras. Incluso se puede decir que, al añadir la calidad ambiental, la Agenda 21 Local está superando las prestaciones básicas del estado de bienestar. Asimismo, en la Carta de Aalborg se defiende la justicia social para lograr la sostenibilidad urbana: *“Nosotras, ciudades, somos conscientes de que son los pobres los más afectados por los problemas ambientales (ruido, contaminación del tráfico, ausencia de instalaciones de esparcimiento, viviendas insalubres, inexistencia de espacios verdes) y los menos capacitados para resolverlos. El desigual reparto de la riqueza es la causa de un comportamiento insostenible y hace más difícil el cambio. Tenemos la intención de integrar las necesidades sociales básicas de la población, así como los programas de sanidad, empleo y vivienda en la protección del medio ambiente (...) trataremos de crear puestos de trabajo que contribuyan a la sostenibilidad de la comunidad, reduciendo así el desempleo”*.

En el ámbito europeo, a partir del Tratado de Amsterdam (1999), el papel del Comité de las Regiones ha sido reforzado y, por lo tanto, también las autoridades regionales y locales a las que representa. Asimismo, el proyecto de la Constitución europea es un marco a partir del que se puede considerar la autonomía de los municipios como algo esencial en el desarrollo de la Agenda 21 Local.

La necesaria combinación entre los indicadores ambientales, sociales y económicos para medir el grado de sostenibilidad es causa y a su vez fomenta la integra-

ción de políticas ambientales con el resto de políticas. Así, el dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco comunitario 2000/C 204/08 (DOCE, C 204, de 18-07-2000) expone que: “*De hecho, el concepto de sostenibilidad del desarrollo, en particular para las ciudades, no se limita ni debe limitarse únicamente al pilar ambiental, sino que también se apoya en los recursos económicos y humanos y en la consecución de una sostenibilidad social*”.

En el artículo 45 del proyecto de Constitución europea se formula el siguientes principio de democracia representativa, que recuerda al ámbito del municipio y al fomento de la participación ciudadana en la Agenda 21 Local: “*Toda ciudadana o todo ciudadano tiene el derecho de participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas tan abiertamente y tan próximas de los ciudadanos como sea posible*”.

También en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión se defiende un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad, y deben ser integrados en las políticas de la Unión y “*asegurados conforme al principio de desarrollo sostenible*”.

Si realmente los ayuntamientos ponen en marcha de forma eficiente los medios que faciliten la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas tendría de positivo que sería un instrumento dinamizador de democracia, que incrementaría la información y la sensibilización de las autoridades municipales y de los ciudadanos, que crearía un espacio necesario para el desarrollo de las asociaciones, que facilitaría la integración de sectores de población marginados y de personas aisladas y que favorecería la imagen pública del propio ayuntamiento.

La red de información entre municipios fomenta un contacto entre municipios e incentivos de competitividad.

La imagen de buenas prácticas fomenta una buena imagen del municipio, la formación permanente en prácticas sostenibles que mejoran su calidad ambiental y atrae inversiones, mejorando también la calidad de vida de los ciudadanos.

Pretende cumplir el compromiso entre capitalismo (crecimiento), desarrollo sostenible y democracia.

#### **4.1.3. Puntos débiles**

A pesar del impulso que supone la firma de acuerdos internacionales a favor de la sostenibilidad, la realidad es que la implementación de políticas públicas ambientales está encaminándose más lentamente de lo necesario hacia soluciones reales para atajar problemas ambientales (García Añón, 2002), o para prevenirlos. Uno de los mayores motivos de ese abandono es la presión ejercida por los grupos de presión económicos que imponen sus decisiones a los políticos, y éstos intentan mantener su imagen ante la sociedad aprobando reglamentaciones blandas con un escaso efecto sancionador. Como dice Maynard (1995): “*Es cierto que existe un número creciente de organizaciones internacionales, de instituciones, de protoco-*

*los, de programas y de cartas, acerca del medio ambiente y, sin embargo, todo ello debería considerarse en su mayoría como acciones puramente simbólicas. Los regímenes ambientales proporcionan una oportunidad para legitimar un orden mundial que, a pesar de las idealistas esperanzas de algunos, sigue estando decididamente ligado al paradigma productivista de la revolución industrial”.*

Como se señaló en el punto 4.1.1, el “desarrollo sostenible” no es lo mismo que “crecimiento sostenible” (ver también lo señalado en el punto 2.1.5).

En los informes sobre buenas prácticas no es habitual que se investiguen los puntos débiles de las actuaciones municipales que se presentan.

A pesar de que en el punto 4.1.2 se expuso como positiva la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, los profesores Subirats y Gomá (2000) afirman que esto provoca un aumento de la lentitud en esa toma de decisiones, sus costes y sus opiniones sólo tienen en cuenta el corto plazo y, además, siempre participan los mismos ciudadanos defendiendo sus propios intereses.

A esto añadido la habitual posición contraria de los partidos y grupos de la oposición que van a mantener y alentar una postura de permanente crítica contra la labor del gobierno municipal que tome la iniciativa del desarrollo de la Agenda 21 Local, lo que provocará la reticencia, la desconfianza o el desánimo de este último, o el sentimiento de impotencia en su labor.

Existe una falta de conocimiento y de participación de la sociedad porque no se fomentan instrumentos para atraer su participación en las decisiones, lo que no suele interesar a los poderes públicos.

A pesar de que los responsables de los gobiernos locales pueden ser los enlaces más idóneos para tratar problemas con los ciudadanos debido a su proximidad con éstos, a estos ciudadanos no les resulta fácil dejar oír su voz: si lo hacen por escrito, a menudo reciben el silencio por respuesta o ésta tiene un contenido que imposibilita el diálogo o la negociación y que sólo deja al ciudadano afectado la costosa vía de un contencioso, en el que se sitúa como parte más débil y posible perdedora.

El clientelismo y el *porkbarrel* fueron utilizados con cierta frecuencia por cargos públicos municipales con poder de decisión y varias veces denunciado en el sector de urbanismo y de recalificaciones del suelo (utilización y distribución interesada de un recurso público). Es posible que continúe produciéndose y, en ese caso, las proclamas políticas adhiriéndose a los principios de la Agenda 21 Local se traducen tan sólo en declaración de intenciones de marketing electoralista que no se cumplirán.

El objetivo que proponía la Agenda 21, que consistía en que *“para 1996 la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus poblaciones respectivas y haber logrado un consenso sobre un Programa 21 Local para la comunidad”*, no se ha conseguido, pero en el año 2003 son numerosos los ayuntamientos que elaboraron los estudios de una Agenda 21 Local.

## 4.2. OBSERVACIONES

Los errores más frecuentes en el desarrollo de Agendas 21 Local son los siguientes:

- No se acostumbra a utilizar los mismos indicadores para el diagnóstico y para la percepción social, lo que permitiría compararlos y relacionar los resultados.
- Se suele desconocer la inversión destinada por el ayuntamiento para implementar actuaciones de la Agenda 21 Local, lo cual es una laguna importante debido a que el instrumento económico es básico para prever los proyectos de mejora que se puedan realizar.
- Tampoco suelen fijarse metas por parte del ayuntamiento para cada uno de los indicadores de sostenibilidad y, allí donde las hay, aunque resultan deseables, son poco probables de conseguir –por ejemplo, que no haya ninguna queja por ruido nocturno–, por lo que resultan unas expectativas de máximos no viables.
- Muchos objetivos de la Agenda 21 Local quedan en el papel, sin que haya voluntad política para cumplirlos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BALLART; RAMIÓ (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CONVENTION EUROPEENE. SECRETARIAT (2003): *Projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe*. (CONV 820/03, 797/1/O3 REV 1). Bruselas.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1992): *Políticas públicas do medio ambiente e calidade de vida*. Santiago de Compostela: Coordinadas.
- GARCÍA AÑÓN, M. (2002): “A avaliación e os instrumentos económicos en materia de políticas públicas do medio ambiente. Referencia ó Protocolo de Kioto”, *Revista Galega de Economía*, vol. 11, núm. 2, (diciembre).
- NABASKUES, I. (2003): *Globalización y nueva política local*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (2002): *Sociología del medio ambiente. Una perspectiva internacional*. Madrid: MacGraw-Hill.
- SUBIRATS, J.; GOMÁ, R.: “Los nuevos papeles del estado en el bienestar: hacia una agenda de la innovación social”, en J. Fuhen [ed.]: *Anuario 2000. Informe sobre el estado de bienestar y previsión social en España*. Barcelona.