

La Agenda 21 Local como instrumento de Desarrollo Sostenible: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*

(Local Agenda 21 as an instrument of Sustainable Development: the case of the Autonomous Community of the Basque Country)

Aguado Moralejo, Itziar

UPV/EHU. Fac. de CC. Económicas y Empresariales. Avda. Lehendakari Agirre, 83. 48015 Bilbao. itziar.aguado@ehu.es

Barrutia Legarreta, José M^a

UPV/EHU. Fac. de CC. Económicas y Empresariales. Avda. Lehendakari Agirre, 83. 48015 Bilbao. josemaria.barrutia@ehu.es

Echebarria Miguel, Carmen

UPV/EHU. Fac. de CC. Económicas y Empresariales. Avda. Lehendakari Agirre, 83. 48015 Bilbao. carmen.etxebarria@ehu.es

La Agenda 21 se ha erigido en una política de gran aplicación a nivel internacional, y está empezando a adquirir una enorme notoriedad en Euskadi. El objetivo fundamental de este artículo consiste en analizar el papel de la Agenda 21 en la CAPV como nuevo instrumento de actuación en el ámbito local.

Palabras Clave: Agenda 21 Local. Desarrollo Sostenible. Políticas Públicas. Red de Municipios.

Agenda 21 nazioarteko mailan aplikazio handia duen politika bilakatu da, eta garrantzi guztiz nabarmena hartzen ari da Euskadin. EAEn Agenda 21ek jarduera baliabide gisa toki mailan duen eginkizuna aztertzea da artikuluko honen lehen helburua.

Giltza-Hitzak: Tokiko Agenda 21. Garapen Iraunkorra. Politika Publikoak. Udalerrri Sarea.

L'agenda 21 s'est érigé en une politique d'une grande application au niveau international, et commence à acquérir une énorme notoriété en Euskadi. L'objectif fondamental de cet article consiste à analyser le rôle de l'Agenda 21 dans la CAPV en tant que nouvel instrument d'activité dans le milieu local.

Mots Clés: Agenda 21 Local. Développement Durable. Politiques Publiques. Réseau de Municipalités.

* Esta comunicación ha sido realizada gracias al apoyo de la UPV/EHU (Subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321-15908/2004 y de la Cátedra UNESCO de "Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental": UNESCO03/05, en colaboración con el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

XVI Congreso de Estudios Vascos: Garapen Iraunkorra-IT. etorkizuna = Desarrollo Sostenible-IT. el futuro = Développement Durable-IT. le future (16. 2006. Donostia). – Donostia : Eusko Ikaskuntza, 2006. – P. 213-219. – ISBN-10: 84-8419-022-6; ISBN-13: 978-84-8419-022-6.

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 21 Local (A21L, en adelante), se presenta como uno de los más novedosos 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 polémico donde los haya 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 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 (CAPV, en adelante), también se está propagando la preocupación por un Desarrollo Sostenible, justo y perdurable y prueba de ello, es la multitud de Ayuntamientos que se han sumando a la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles y que, por consiguiente, han iniciado procesos de elaboración de Agendas 21 Locales. Asimismo, la CAPV presentó en el año 2002 su propia estrategia para la sostenibilidad denominada "Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible", para el período 2002-2020 y ratificó su compromiso por el Desarrollo Sostenible en la Cumbre de Johannesburgo al ser la única región española que firmó *la Declaración de Gauteng*¹, junto con otros 22 gobiernos regionales y 4 asociaciones de gobiernos regionales. Añadir, por último, que el Gobierno Vasco es miembro de ICLEI y de ahí su activa participación en la *Cuarta Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos por la Sostenibilidad "Aalborg+10"*, celebrada en Aalborg (Dinamarca), en junio de 2004.

En consecuencia, el objetivo de la presente comunicación es analizar la situación actual de los procesos de A21L en la CAPV abordando cuestiones como: *¿Qué está haciendo el Gobierno Vasco para favorecer la implantación de la Agenda 21 Local?, ¿Qué están haciendo las tres Diputaciones Vascas?, ¿Qué municipios la están implantando?, ¿En qué fase se encuentran?, ¿Qué presupuesto dedican a ello?, ¿Qué metodología utilizan?, ¿Cuáles son sus principales problemas?*

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 disponibles en: www.earthsummit2002.org/subnational/Microsoft%20Word%20-%20DeclGautengEsp%20Ultimaversion2.pdf

2. LAS ACTUACIONES A FAVOR DE LA SOSTENIBILIDAD REALIZADAS POR EL GOBIERNO VASCO

La Ley General 3/1998 de Protección del Medio Ambiente de la 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 debate 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-medio ambiente se instale en todos y cada uno de los agentes demandantes de calidad medioambiental" (Gobierno Vasco, 2000, p. 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). 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 medio ambiente en todas las 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. La meta propuesta en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible relativa a la A21L, es que para el año 2006 todos los municipios de más de 5.000 habitantes de la CAPV, tengan diseñado su programa de A21L. En junio de 2005², todos los municipios con más de 5.000 habitantes

estaban en la fase de Diseño o Implantación de la A21L, bien de forma individual o mancomunada, aunque de éstos sólo el 44% habían finalizado el Plan de Acción.

En esta línea, el Gobierno Vasco ha establecido una metodología para la Elaboración de la Agenda 21 Local recogida en la *Guía Práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi* que se reparte a los Ayuntamientos. Se trata de una metodología muy flexible que los Ayuntamientos pueden acomodar a sus necesidades con el objetivo de que los municipios vascos avancen por la senda de la mejora ambiental continua, utilizando el instrumento de la A21L. Para ello, propone la realización de un inventario de las actuaciones efectuadas en el Ámbito de la Política de Planificación y Ordenación Territorial a nivel local. De este inventario, se podrán extraer un listado de activos naturales a conservar y/o mejorar y enumerar así, los principales problemas medioambientales. Es aquí donde es necesario definir una serie de indicadores, que han de ser simples, directamente relacionados con el tema y medibles periódicamente, para observar el comportamiento y la evolución de las amenazas medioambientales. Posteriormente, se analizarán las causas y efectos de estos problemas, observando las conexiones entre ellos y la múltiple casuística. Por último, se definirán las líneas de Actuación Prioritarias, tanto con el diseño de proyectos especiales como con la aplicación de instrumentos reguladores y económicos, y concretar los objetivos específicos.

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

Dos últimas actuaciones relevantes son las realizadas junto a IHOBE y EUDEL, en los programas *Udaltalde 21* y *Udalsarea 21*. *Udaltalde 21* es una iniciativa, puesta en marcha en el año 2000, que agrupa, en la actualidad, a los municipios por Mancomunidades, Comarcas o Cuadrillas, para la elaboración, diseño e implantación de la Agenda 21 Local. Al trabajar en grupo, se intenta fomentar el espíritu de colaboración entre los municipios y la transferencia de información entre ellos. Por su parte, *Udalsarea 21*, Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad, es la última iniciativa del Gobierno Vasco en relación con la A21L. Estableci-

da en diciembre de 2002, está compuesta, en cada periodo, por aquellos municipios que se encuentran en la fase más avanzada en el proceso de A21L y obliga a los Ayuntamientos que quieran pertenecer a ella a elaborar el Diagnóstico y el Plan de Acción Plurianual, así como a establecer mecanismos de Participación Ciudadana.

3. EL APOYO A LA AGENDA 21 LOCAL POR PARTE DE LAS DIPUTACIONES FORALES

Hasta fechas muy recientes, las Diputaciones Forales no habían asumido compromisos concretos para la promoción de la A21L. Será en el año 2003, cuando se establezcan los primeros convenios entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco, fundamentalmente, para la constitución de *Udalsarea 21*.

En lo que se refiere a la Diputación de Gipuzkoa, hasta el año 2001, no había desarrollado ningún tipo de actuaciones y en ese primer año de andadura se limitó a difundir el concepto y la metodología de la A21L, dedicando 24.040 euros para la realización, en colaboración con la Fundación 4R, de talleres formativos con los Ayuntamientos. Desde el año 2003, la Diputación de Gipuzkoa ha firmado diversos Convenios con el Departamento de Ordenación de Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, para la implantación de nuevos *Udaltalde 21* en el territorio. En estos convenios la Diputación se compromete a financiar el 30% del presupuesto total, mientras que el Gobierno Vasco subvenciona el 50% y los municipios el 20% restante.

Asimismo, en el año 2003, la Diputación de Gipuzkoa firmó un Convenio de Colaboración con el Gobierno Vasco en el que se comprometía a colaborar en las siguientes actuaciones: Aste Berdea, Programa GAP (Global Action Plan), Programa de implantación de las Agendas 21 Locales, Organización de actividades relacionadas con la movilidad, Agenda Escolar 21, actividades de Educación Ambiental y Sistemas de Gestión Ambiental. Por último, con carácter general, también anunció su intención de elaborar el Proyecto prospectivo-estratégico en el año 2000, Gipuzkoa Sostenible 2020 a modo de Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Gipuzkoa, el Plan de formación para funcionarios y cargos políticos municipales, Planes de gestión de residuos tanto urbanos como industriales y Programas de Acción para el fomento de la Sostenibilidad en el funcionamiento interno (Norma de gestión ambiental *Ekoscan*, Compra verde, Fiscalidad verde, Certificación ambiental, etc.). Señalar también, que, recientemente, la Diputación de Gipuzkoa ha modificado su estructura creando un Departamento de Desarrollo Sostenible.

Por su parte, desde la Diputación de Bizkaia se ha optado por la definición y cuantificación de treinta indicadores de sostenibilidad para cada municipio vizcaíno como buque insignia de su

2. Datos consultados el 30 de Junio de 2005 en la página web <http://www.ingurumena.net> (última actualización a 31 de Mayo de 2005).

actuación desde el año 2000. De estos indicadores, ocho son de procedencia europea, trece comunes a todos los municipios (de los cuales seis son de naturaleza medioambiental y siete de naturaleza socio-económica), mientras que los nueve indicadores restantes, son específicos para cada grupo de Ayuntamientos. Se han clasificado a los 111 municipios de Bizkaia en catorce grupos, en función de diversos aspectos tales como el número de habitantes, el desarrollo de características similares, problemas comunes, etc. Con esta acción, se ha pretendido dotar a los Ayuntamientos vizcaínos de una herramienta necesaria para la implantación de la A21L, en lugar de llevar a cabo una política subvencionadora, argumentando que los municipios ya obtienen ayudas desde el Gobierno Vasco.

No obstante, desde el año 2003, se percibe un cambio en el modo de actuar en los temas relativos a la A21L en esta Diputación desde el año 2003, coincidiendo con la sustitución del responsable político a cargo del Departamento de Medio Ambiente en junio de ese mismo año, que se ha traducido en un avance significativo en la promoción de la A21L en Vizcaya y en una mayor implicación política por parte de la Diputación. Al mismo tiempo, en este año 2003 la Diputación de Vizcaya entró a formar parte de *Udalsarea 21*, con un año de retraso respecto a Guipúzcoa, aunque con una implicación muy activa tanto a nivel político como técnico desde entonces. Igualmente, la Diputación se ha involucrado en la financiación de los *Udaltaldes 21* de su provincia, pagando incluso con carácter retroactivo el 20% del presupuesto de los *Udaltaldes 21* ya extinguidos, aunque solicitando a dichos Ayuntamientos que, dado que el gasto ya había sido realizado y estos fondos eran una aportación extra a sus arcas generales, los destinaran a actuaciones relacionadas con la A21L y no a su gestión ordinaria. Durante el presente año, el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación, ha lanzado una Convocatoria de Ayudas para subvencionar la implantación de la A21L en la provincia (véase Boletín Oficial de Vizcaya, Decreto Foral 4/2005, de 25 de enero). Para ello, han destinado un total de 700.000 euros, tanto a Ayuntamientos de Vizcaya que tengan aprobada su A21L como a Mancomunidades que pertenezcan a algún *Udaltalde 21*. Como máximo, se concederán ayudas de 100.000 euros a cada proyecto no superándose en ningún caso el 75% del coste. Para esta convocatoria, la Diputación ha reproducido el modelo de subvenciones extraordinarias convocadas por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco relativo a la financiación de actuaciones estratégicas de los Planes de Acción Local.

Se puede afirmar que la Diputación de Araba es la que menor impulso está dando a la A21L. En todo caso, la Diputación no ha iniciado hasta la fecha ninguna actividad de manera independiente para la promoción de la Agenda 21, aunque ha identificado el sistema de indicadores elaborados por la Diputación de Vizcaya como modelo dese-

ble a seguir. Por otro lado, sólo ha aportado 17.400 euros con motivo de la firma del Convenio de colaboración para la constitución de *Udalsarea 21* el 4 de noviembre de 2003. Por el contrario, no ha contemplado ningún tipo de ayuda o subvención para que las autoridades locales realicen diagnósticos locales o el diseño del Plan de Acción dentro del marco de referencia de la A21L. De cara al futuro es previsible³, que se contemple financiar parte de los costes de los proyectos de creación de *Udaltaldes 21* en el territorio.

4. LA SITUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS VASCOS EN RELACIÓN A LA AGENDA 21 LOCAL⁴

Aunque son numerosos los Ayuntamientos vascos que se han sumado a la iniciativa de elaboración de Agendas 21 Locales, la mayoría se encuentran en las fases iniciales del proceso y algunos 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 103⁵ Ayuntamientos que habían firmado la Carta de Aalborg y de los 81 que se habían adherido al Compromiso de Sostenibilidad de los Ayuntamientos Vascos, únicamente 66, estaban realmente elaborando la Agenda 21 Local. Aún así, hay que reconocer que se han producido grandes avances en relación con la Agenda 21 Local en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV, en adelante), ya que en el año 2002, sólo cuatro municipios tenían finalizado su Plan de Acción (Vitoria-Gasteiz, Azpeitia, Azkoitia y Amurrio), y en la actualidad, gracias a la segunda fase de *Udaltalde 21*, son más de una quinta parte del total de los municipios vascos, los que tienen diseñado su Plan de Acción. Por territorios, Vizcaya es el que cuenta con un mayor número de municipios (109 municipios), involucrados en procesos de Agenda 21 Local. Le sigue Guipúzcoa, con 70 municipios, aunque en este territorio se han constituido diez *Udaltaldes 21*, el mismo número que en Vizcaya. Por el contrario, Álava, cuenta con sólo trece municipios en proceso de elaboración de la Agenda 21 y tan sólo se

3. El Portavoz del Grupo Juntero EAJ-PNV, Álvaro Iturriza Vélez de Elburgo, instó, a la Diputación Foral de Álava a debatir en el Pleno la necesidad de impulsar los planes y programas de actuación de desarrollo sostenible promovidos a través de las Agendas Locales 21 y de costear el 50% del coste de los proyectos presentados para la creación de *Udaltalde 21s* (véase B.O.T.H.A. Num. 68 de Miércoles, 16 de Junio de 2004).

4. Las conclusiones aquí expuestas son fruto de un trabajo de campo en el que se han mantenido entrevistas con diversas personas involucradas en procesos de Agenda 21 Local y se han realizado encuestas a 62 municipios vascos que han mostrado algún tipo de interés por la Agenda 21 Local (han firmado la Carta de Aalborg, han recibido ayudas provenientes del Gobierno Vasco para la implementación de Agenda Local 21, pertenecen a *Udaltalde 21* o se han adherido al Compromiso de Sostenibilidad del País Vasco).

5. Datos obtenidos el día 30 de Junio de 2005, de la página web <http://www.ingurumena.net> que habían sido actualizados el 31 de Mayo.

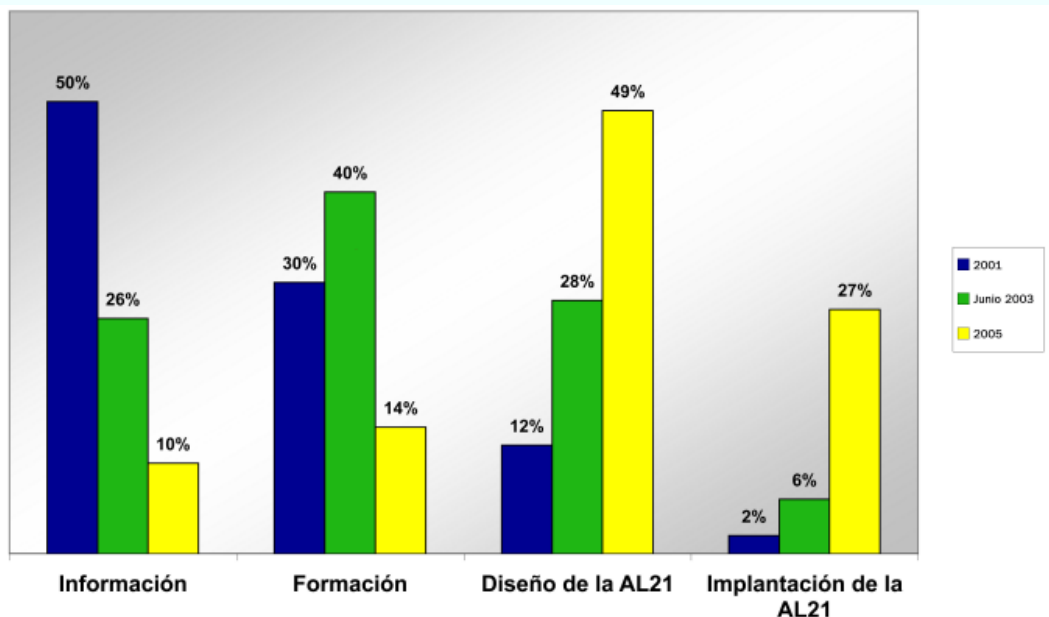
ha constituido un único *Udaltalde 21*, denominado "Udaltalde 21 Llanada Alavesa".

Como se puede apreciar, no son muchos los municipios que tienen aprobado el Plan de Acción Ambiental, aunque 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 dichos 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 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 21 local, 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 se encuentra, 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 21 Local. Por esto, 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.

Figura 1: Avance de los Municipios Vascos en relación a la Agenda 21 Local



Fuente: Elaboración propia en base a Quintana, I. (2003)

Todo esto viene a demostrar 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. Influyen aspectos como el tamaño del municipio, la organización administrativa y el compromiso político, la problemática medioambiental a la que se enfrentan, etc.

En síntesis, 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, es habitual que presenten 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. A todo esto hay que añadir 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 21 Local. Consiste, por tanto, en un proceso complejo tendente a introducir cambios en la organización y en la estructura de cada Sistema local.

5. CONCLUSIONES

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 21 Local, 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. 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, a excepción de su implicación en la Red *Udalsarea 21*, mientras que en Guipúzcoa o en Vizcaya, las Diputaciones Forales están mostrando un creciente interés, en los últimos años, por la promoción de los procesos de Agenda 21 Local en sus respectivos territorios.

A su vez, el presupuesto destinado para este concepto 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 apenas existen mecanismos sistemáticos de asesoramiento ni de seguimiento de los Ayuntamientos que están implantando la Agenda 21 Local por parte de las Diputaciones o del Gobierno Vasco (exceptuando los municipios pertenecientes a Udaltalde o Udalsarea), aunque este hecho puede considerarse esperable, teniendo en cuenta que la implantación de la Agenda 21 Local es competencia exclusiva de cada Ayuntamiento. Volvemos a reiterar, por tanto, 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 grandes dificultades a la hora de buscar datos que les sirvan para la elaboración de los indicadores, al no encontrarse la información suficientemente desagregada.

Asimismo, 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 21 Local. Sin embargo, 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 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 decisoria.

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

Ahora bien, aunque el ideal sería que en todo municipio existiesen estrategias integradoras, consideramos que, en la situación actual, esto no tiene por qué ser negativo, ya que, en la mayoría de los municipios vascos no existe un compromiso firme medioambiental. Aunque exista una concejalía de Medio Ambiente, ésta se suele ocupar de los aspectos normativos como la concesión de licencias, no realizando una planificación estratégica ambiental. Por el contrario, los Ayuntamientos sí llevan 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 21 Local. Este procedimiento es menos costoso y más operativo que una integración inicial y, de hecho, casi todos los procesos de Agenda 21 Local iniciados en la CAPV están liderados en la práctica por el Departamento encargado del Medio Ambiente. Además, si se intenta abarcar los tres aspectos de la Agenda 21 Local 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 políticas municipales tenga lugar sería positivo la creación de un departamento exclusivo para la Agenda 21 Local, que se encuentre en un nivel superior al resto de Departamentos y cuyas decisiones sean de obligado cumplimiento para ellos.

Por último, las políticas locales presentes y futuras, han de tener en cuenta las nuevas realidades emergentes: mayor diversidad cultural, aparición de nuevos grupos vulnerables, pautas de consumo cada vez más insostenibles, mayor individualismo, etc. En suma, la Agenda 21 Local supone un proceso complejo tendente a introducir cambios en la organización y en la estructura de cada Sistema Local.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1997): Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Más allá del Informe Brundtland. Editorial Trotta, serie Medio Ambiente, Madrid.
- AA.VV. (2000): Los procesos de Agenda 21 Local en España. Una visión mediterránea. Editado por la la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, Barcelona, 2000.
- BERMEJO, R. (2001): "Economía Sostenible: Principios, conceptos e instrumentos". Bakeaz, Bilbao.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): "Comunicación de la Comisión: Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)". Bruselas, Mayo de 2001, COM (2001) 264 final.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1987): "Nuestro futuro común". Alianza Editorial, Madrid.
- COMMON, M. (1998): *Economics and the natural environment. A review article*. Journal of Economic Studies, Vol. 25 No. 1, 1998, pp. 57-73, MCB University Press, Cambridge (United Kingdom).
- DAILY, B.F. AND HUANG, S. (2001): *Achieving sustainability through attention to human resource factors in environmental management*. International Journal of Operations & Production Management, Vol. 21 No. 12, 2001, pp. 1539-1552. MCB University Press, United Kingdom.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1997): "Toward Sustainable Development for Local Authorities". European Environment Agency, Copenhagen (Denmark).
- FONT, N. Y SUBIRATS, J. (2000): "Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España". Icaria, Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2002): L'Agenda 21 de Catalunya: el compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global. Secretaría técnica de la Agenda 21, Departamento de Presidencia, Barcelona.
- GOBIERNO VASCO (2000): "Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi." Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: http://www.Udaltalde21.net/ageuskadi_guia.htm.
- GOBIERNO VASCO (2001): "Informe sobre el Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma Vasca." Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (2002): "Estrategia Ambiental Vasca de desarrollo sostenible". Disponible en: <http://www.ingurumena.net/castellano/estrategia/estrategia.htm>.
- GOODLAND, R. (1997): "La tesis de que el mundo está en sus límites". En Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Más allá del Informe Brundtland. Editorial Trotta, serie Medio Ambiente, Madrid.
- HEWITT, N. (1995): "Guía Europea para la planificación de las Agendas 21 Locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad". ICLEI, Bakeaz y Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (1997): "Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica. Integración Medio Ambiente-Desarrollo y Economía-Ecología". Ed. Síntesis, Madrid.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2000): "Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global". Pirámide, Madrid.
- JIMÉNEZ LATORRE, F. Y RAMS RAMOS, C. (2002): *Crecimiento económico en un contexto de Desarrollo Sostenible*. Información Comercial Española. Revista de Economía, nº 800, Junio-Julio 2002. Ministerio de Economía, Madrid (pág. 47-64).
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2002): "Estrategia de Desarrollo Sostenible Española", Documento de Consulta. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid. Disponible en: <http://www.esp-sostenible.net>.
- NACIONES UNIDAS, DESARROLLO SOSTENIBLE (1992): "Cumbre para la Tierra. Programa 21". UNEP, 1992, Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/indisd/spanish/ambienta.htm>.
- NIETO CARAVEO, M.C. (2002): Hacia el Desarrollo Sostenible: ¿Dónde estamos 10 años después?. Publicado en Pulso, Diario de San Luis, Sección Ideas, pág. 4 del jueves 11 de abril de 2002, San Luis Potosí, México. Disponible en <http://ambiental.uaslp.mx/docs/LMNC-APO20411.pdf>.
- O'RIORDAN, T. & VOISEY, H. (ed) (1998): "The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe". Earthscan Publications Ltd, London, United Kingdom.
- OECD (2001): "Sustainable Development: Critical Issues". OCDE, Paris.
- PNUMA (2000): "Perspectiva del Medio Ambiente Mundial 2000 (GEO-2000)". Eds. Mundiprensa, Madrid, Barcelona y México.
- PRIMERA CONFERENCIA EUROPEA DE CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES (1994): "Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad (La Carta de Aalborg)". Dinamarca.
- QUINTANA I. (2003): "Las Agendas Locales 21 en el País Vasco. Situación en 2003 y retos al 2006". En II Jornadas Agendas Locales 21 en el País Vasco, Donostia-San Sebastián: IHOBE.
- RUEDA, S. (1995): "Ecología urbana. Barcelona y su región metropolitana como referentes". Beta Editorial, Barcelona.
- SEGUNDA CONFERENCIA EUROPEA DE PUEBLOS Y CIUDADES SOSTENIBLES (1996): "De la carta a la acción". Lisboa, Octubre de 1996.
- UNIÓN EUROPEA (1999): "Grandes orientaciones de las políticas económicas (1999)". Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l25049.htm>.
- VACHON, B. Y COALLIER, F. (2001): "El Desarrollo Local: Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo". Ediciones Trea, S.L., Gijón.