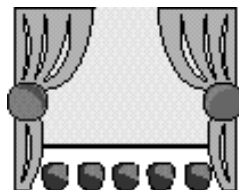


## Agenda 21 local: un camino hacia la sostenibilidad

PARQUE FERIAI JUAN CARLOS I. 13 DE JUNIO DE 2002

---



Paralelamente a la celebración del Salón internacional del Urbanismo y del Medio Ambiente, TEM-TECMA 2002, organizada por la Feria de Madrid, tuvo lugar, en el Parque Ferial Juan Carlos I de Madrid la jornada organizada por el Departamento de la Secretaría Técnica y Desarrollo Sostenible del Área de Medio ambiente del Ayuntamiento de Madrid sobre la "Agenda 21 Local como camino hacia la sostenibilidad".

### Presentación

---

Don Adriano García-Loygorri (IV Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid) comienza su presentación, haciendo una breve referencia a los hitos políticos y jurídicos de la Comunidad Internacional hacia el Desarrollo Sostenible desde el Informe Brundlant en 1987, hasta llegar al Programa Agenda 21, Plan de Acción de Naciones Unidas con el que se pretende que las autoridades

estatales, en sus ámbitos de decisión, integren la protección ambiental en la política económica y social.

La masiva incorporación humana a la vida en las ciudades no está desprovista de responsabilidad en los problemas ambientales, y siendo previsible que en el futuro cada vez más gente viva en ellas, es evidente el papel clave que habrán de interpretar las autoridades locales en el camino hacia el desarrollo sostenible.

El Ayuntamiento de Madrid incorporó los principios del desarrollo sostenible a la política municipal desde la sesión plenaria extraordinaria de 20 de junio de 1996 y se adhirió a la Carta de Aalborg (Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad) por acuerdo adoptado en sesión plenaria de 27 de septiembre de 1996, participando desde entonces en la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles y adquiriendo el compromiso de elaborar la Agenda 21 Local de Madrid.

El Plan de Acción de Lisboa aprobado en la II Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, prevé, como herramientas para la puesta en práctica de la Carta de Aalborg: el uso de indicadores para valorar el desarrollo y la situación ambiental; de instrumentos de diagnóstico y seguimiento para realimentar el proceso; de alianzas entre autoridades, implicando a los responsables públicos para solucionar desequilibrios; y de programas de formación para la comprensión de la sostenibilidad.

La III Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, celebrada en Hannover en el año 2000 evalúa los progresos y señala la dirección que debe tomarse en el siglo XXI. Entre los desafíos que se plantean está la consecución de políticas locales que reduzcan la "huella ecológica" de las concentraciones humanas.

En Madrid, la huella ecológica (efecto de la población sobre su territorio) es superior a 2 ha/habitante, lo que significa que cada ciudadano necesita dos hectáreas para producir los recursos que consume y asimilar los residuos que genera). Es evidente que ello supera con creces el propio ámbito territorial del municipio. Ello da una idea de lo ambicioso del reto que supone para las autoridades locales los compromisos adquiri-

dos con su participación en la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles.

## **El papel de las ciudades en la sostenibilidad mundial**

---

D. Francisco Javier Garrido (Coordinador del Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)).

En los asentamientos humanos se ha producido toda una revolución con la explosión del proceso urbanizador. A principios del siglo XIX un 3% de la población era urbana; en 1900, un 15%; y a finales del siglo XX, lo es un 50%, alcanzando el 75% en países desarrollados. Pero no son iguales las grandes ciudades y las de los países en vía de desarrollo y tampoco las megaciudades del Sur y las ciudades globales del norte.

En nuestro ámbito, las grandes ciudades se caracterizan por el incremento de competitividad internacional constituyendo centros de atracción de capital externo; la metropolización con el crecimiento difuso de urbanizaciones; y el posicionamiento internacional estratégico en la dinámica del desarrollo local.

Estos asentamientos fomentan no pocos problemas ambientales, contribuyendo tanto a los de alcance global, co-



mo la disminución de recursos, el calentamiento de la tierra, etc..., como a los locales, ruidos, residuos, pérdida de calidad de las aguas, etc... Pero además los impactos ambientales negativos son cada vez en mayor cantidad, frecuencia y envergadura.

Por otro lado el desarrollo sostenible es un término ambiguo e incluso mágico, empleado para cualquier finalidad, si bien ello no supone desacuerdo sobre el propósito de la sostenibilidad. Pero además, es un término que carece de operatividad por si mismo, surgiendo diferencias a la hora de ponerlo en práctica. El ámbito del desarrollo es el de lo teórico económico y el de la sostenibilidad el físico y ecológico, siendo éste subyacente al económico, pues el desarrollo debe ajustarse a la capacidad de la biosfera para generar recursos, y además ha de haber convergencia entre la sostenibilidad global y local.

Los óbices de los ecosistemas urbanos para el desarrollo sostenible son: el predominio casi exclusivo del hombre, el volumen y tipo de energía que consume, la enorme y constante movilidad horizontal, la ingente expulsión de residuos, la alta contaminación global y local que produce y la gran complejidad de todas sus estructuras físicas, económicas y sociales.

Las soluciones ofrecidas hasta ahora se han mostrado poco eficientes, pues son parciales y lineales, con falta de perspectiva sistémica, tendentes a reducir la articulación de la diversidad y a aumentar la simplicidad de otros ecosistemas

Es necesario un cambio de perspectiva en la actuación, en la que el horizonte de actuación sea la sostenibilidad global en convergencia con la sostenibilidad local.

Las dificultades de aplicación de esta nueva perspectiva son enormes. No es un tema solo de autoridad sino que es un problema cultural. La mentalidad en nuestro sistema de vida e intereses económico sociales no es compatible con la sostenibilidad.

Ante la dificultad y falta de modelo científico constatado de sostenibilidad la Agenda 21 local contribuye notablemente al cambio de tendencias, gracias a sus tres líneas fundamentales: la elaboración de indicadores de sostenibilidad para su constatación, el fomento de la participación social por ser la ciudad asunto de todos y el apoyo o apuesta sociopolítica a ese deseo de cambio.

### **Panorama nacional de la Agenda 21 local**

D. Luis Mecati (Director del Departamento de Infraestructuras y Medio Ambiente de la FEMP).

Como consecuencia de la Cumbre de Río, se creó la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para controlar la aplicación del Plan de Acción de Naciones Unidas denominado Agenda 21. El Capítulo 8 de la Agenda señala que los gobiernos habrán de efectuar un examen nacional y mejorar los procesos de adopción de decisiones de una manera tal que se logre la integración gradual de las cuestiones económicas, sociales y del medio ambiente en un proceso económicamente eficiente, socialmente equitativo y ecológicamente responsable, haciéndose un llamamiento a todas las comunidades locales para la creación de Agendas 21 Locales.

Este modelo rompe, como ya se ha visto anteriormente, con el tradicional y pretende una mejora de la calidad de vida.

El ponente, hace una referencia a la historia de la Campaña desde la aprobación del Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, en 1990 hasta el inicio del Proyecto "Ciudades sostenibles" en 1993 y cuyas referencias pueden encontrarse en la web [www.sustainable-cities.org](http://www.sustainable-cities.org).

En 1994 se celebra la I Conferencia Europea hacia la sostenibilidad en Aalborg (Dinamarca) en cuyo seno se aprueba la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, dividida en tres partes:

1. Declaración de consenso: las ciudades europeas hacia la sostenibilidad.

2. La Campaña Europea de Ciudades Sostenibles.

3. Participación en las iniciativas locales del Programa 21: planes de acción local a favor de la sostenibilidad.

La II Conferencia Europea sobre Ciudades sostenibles se celebra en Lisboa (Portugal) en 1996, y como resultado de la misma se elabora el Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Acción, que incluye:

- Propuestas para la preparación de los gobiernos locales para el proceso de implantación de la Agenda 21 local.
- El establecimiento de estrategias para la participación de la comunidad.
- El enfoque y planificación de la Agenda 21 Local.
- El uso de herramientas de gestión de viabilidad.
- El aumento de conocimiento y educación.
- La colaboración y cooperación entre autoridades.

Previa la realización de cuatro conferencias regionales en Turku, Sofía, Sevilla y la Haya, se celebró la III Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, dando lugar a la Declaración de Hannover de los líderes municipales en el um-



bral del siglo XXI.

La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles está siendo coordinada conjuntamente por el Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CMRE), Euricities, La Red de Ciudades Saludables de la Organización Mundial de la Salud, el Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI) y la Organización de Ciudades Unidas (UTO) en cooperación con la Comisión Europea y su Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano.

Son elementos clave de esta campaña, la planificación ambiental, el consenso social, la mejora de la capacidad de gestión de la Administración local, la participación de los ciudadanos, la elaboración de un plan de acción más allá de un plan de urbanismo o estratégico, valoración del proceso por indicadores, la cooperación de todos los sectores sociales y administración, refuerzo de la posición de la administración local y el aumento de la concienciación y educación para la modificación en los hábitos de conducta para la sostenibilidad local.

Las dificultades con las que se encuentra el desarrollo de la Agenda 21 local, son entre otras, el largo plazo que necesita la voluntad política, la complejidad de los problemas, la falta

de integración de la política ambiental en otros sectores, la complejidad de los procesos de participación y consulta, la falta de cooperación entre las administraciones, la falta de recursos económicos la falta de conexión entre retos globales y problemas locales y los conflictos entre economía y Medio Ambiente.

Las perspectivas de futuro apuntan al aumento del desarrollo de Agendas 21 Locales en España y el desarrollo de iniciativas como la Xarxa, plataforma de municipios catalanes para la sostenibilidad, ([www.diba.es/xarxasost](http://www.diba.es/xarxasost)) el Código de Buenas Prácticas Ambientales para la normalización de la gestión medioambiental en municipios españoles ([www.femp.es](http://www.femp.es)) o el Proyecto Municipio Verde, que pretende proporcionar un modelo para la gestión de municipios turísticos desde el punto de vista medioambiental ([www.mcx.es/turismo/municipioverde](http://www.mcx.es/turismo/municipioverde)).

### **Panorama europeo de la Agenda 21 Local. Una experiencia relevante: Munich**

---

D. Ramón Arndt (Ecólogo Urbanista del Ayuntamiento de Munich).

En 1995 comenzaron los análisis para comprobar el grado de implantación de

la Agenda 21 Local, analizando cuantas ciudades habían firmado la Carta de Aalborg. En Alemania se estudian las condiciones para estabilizar procesos de Agenda local 21 mediante un proyecto de investigación en 4 municipios del que se extraen las condiciones de estabilidad. El Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI) mediante encuestas a los Estados, realiza una evaluación, que puede verse en la web [www.iclei.org/rioplusten](http://www.iclei.org/rioplusten).

El ponente pasa a referir el proceso llevado a cabo en la ciudad de Munich, en la que en 1994, el centro de enseñanza para adultos de muchos y 30 agrupaciones sociales habían ya debatido la implantación de la Agenda Local 21 en Munich, pero no fue hasta 1995 cuando el Consejo Municipal tomara la decisión unánime de elaborar la Agenda 21 local de Munich. En los meses de junio a agosto de 1995 se identifican los problemas con las aportaciones de foros organizados al efecto, del Consejo de Munich, los derivados del plan urbanístico de la ciudad, etc.

Posteriormente comienzan en una primera fase de estudio y consulta, que se extienden a lo largo de 1997, mediante la realización de talleres temáticos. Todos tienen en común la necesidad de reducir el consumo de recursos y

energía, tanto en el espacio como en el tiempo. Dichos talleres temáticos, versaron sobre:

- Movilidad, vivienda, y desarrollo urbano.
- Modelo para un estilo de vida sostenible y saludable, y uso eficiente de los recursos naturales.
- Empleo y economía, sostenibilidad empresarial e industrial.
- Responsabilidad del municipio en los problemas ambientales globales.

En este proceso se creó el Consejo Consultivo para la participación social y el Foro de los ciudadanos, como plataforma abierta para el debate, además de la Oficina de la agenda y el grupo gerencial, y todas las decisiones del Consejo de Munich lo fueron en función de una amplia participación ciudadana.

Entre 1998 y 1999 se elaboró un informe sobre esta primera fase, "Munich Sostenible" y se inició, en una segunda fase, la ejecución de los más de 40 proyectos aprobados, entre ellos un programa para la producción ecológica, un centro de cooperación, una fundación para financiar proyectos de la Agenda, el proyecto "Brújula de Sostenibilidad" para el establecimiento de indicadores de sostenibilidad en el que actualmente se está trabajando, proyectos para la educación ambiental, o para la coopera-



ción con otros procesos de Agenda 21 local.

En este mismo año la Ciudad de Munich fue reconocida con el premio anual de la campaña europea de ciudades y municipios sostenibles.

### Tres modelos españoles de Agenda 21

#### **Agenda 21 Local de Valladolid**

D. José Antonio de Santiago-Juárez López (Concejal Delegado de Medio Ambiente y Presidente del Consejo Municipal de la Agenda 21 de Valladolid).

El 30 de Diciembre de 1999 se adhiere el Municipio de Valladolid a la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles con la firma de la Carta de Aalborg. Ya previamente se había constituido la Mesa Técnica para la elaboración de la Agenda 21 Local, formada por técnicos municipales. Se descartó en principio el encargo a una consultora externa, al tener el Ayuntamiento técnicos con suficiente experiencia y profesionalidad para abarcar el proyecto.

Paralelamente se elabora una encuesta ciudadana sobre la Agenda 21 Local de Valladolid y aspectos relacionados con el medio ambiente urbano. De sus resultados destaca la preocupación de los vecinos por el ruido, el tráfico y el

problema del aparcamiento. Las conclusiones de la Mesa técnica se presenta al Consejo Municipal de Medio Ambiente y a información pública.

Se procede al diagnóstico de la situación atendiendo al trabajo elaborado por la Mesa técnica y diversa documentación, como el Plan estratégico de Valladolid, y estudios municipales recientes. Una vez elaborado el primer borrador de la Agenda 21, se abre una fase de participación pública, recabando la opinión del Consejo Municipal de Medio Ambiente, de instituciones, profesionales, asociaciones, sindicatos, etc.

Destaca D. J. Antonio de Santiago como característica más notable de la Agenda 21 el carácter participativo por el amplio período de información pública que se extendió un año, y la labor del Consejo Municipal de Medio Ambiente, el Foro de debate y la participación de organizaciones vecinales.

Los objetivos generales marcados son:

*"I. Conseguir que la ciudad de Valladolid alcance un desarrollo sostenible, que garantice una mejor calidad de vida de sus ciudadanos sin menoscabo del medio ambiente y*

*II. Crear una nueva estructura de coordinación en la esfera de la sostenibilidad, que asegure una adecuada participación*

*de la sociedad civil organizada y un correcto impulso, seguimiento y evaluación de la Agenda Local 21".*

Las iniciativas que se plantean en la Agenda, ya van siendo realidades, así con la adaptación del Plan General de Ordenación Urbana a la Ley 5/1999 de Castilla y León, se aplican en sus criterios indicadores para gestionar y evaluar medidas de desarrollo sostenible con el objetivo de haber configurado, ya en el 2003, una ciudad más compacta. Y así también ya se ha instalado una planta de clasificación y compostaje, y se está implantado la red de control acústico y se ha creado el Centro Municipal de Acústica.

En virtud de las previsiones de la propia Agenda 21 y para su desarrollo se ha creado la Concejalía para la Sostenibilidad que coordina las actuaciones, una Comisión interdepartamental para impulsar la ejecución y para la evaluación de sus resultados, la Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento, el Observatorio Municipal sobre sostenibilidad y un Centro de Documentación. Como órgano de participación ciudadana también en el desarrollo de la Agenda local 21 se crea el Consejo Municipal de la Agenda 21.

En noviembre de 2001 se aprobó la Agenda 21 local y parece que se ha

consolidado en la ciudad. En la etapa actual corresponde hacer los primeros controles sobre el desarrollo de las actuaciones previstas, por lo que no hay todavía valoración global de los resultados.

### **Agenda Local 21 de Zaragoza**

D. Javier Celma Celma (Jefe de la Unidad de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza. Responsable de la Agenda 21 de esta ciudad).

El 24 de marzo de 2000 se ratificó la adhesión del Ayuntamiento de Zaragoza a la Carta de Aalborg, culminando con ello un proceso que comenzó en 1994 con la constitución de la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia, (EBROPOLIS), para el diseño de la ciudad del 2010.

Se realizó un diagnóstico de la ciudad y un análisis socioeconómico de Zaragoza y su entorno y sus perspectivas de futuro, haciéndose públicos ambos trabajos en octubre de 1996. Todo ello finalmente dio lugar a la aprobación en 1998 del Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia.

Para la implantación de la Agenda 21 se hacen suyos los objetivos medioambientales del Plan mencionado, a saber:

a) La integración de la naturaleza en la ciudad y su área de influencia, convir-



tiendo el Ebro en Parque Central, con una red de grandes espacios abiertos y un sistema de corredores verdes.

b) Mejorar la Calidad del Aire, reduciendo el uso de combustibles fósiles, emisiones a la atmósfera, tanto industriales como urbanas y comprometiendo también a las administraciones públicas.

c) Promover el uso de tecnologías limpias e implantar sistemas de gestión de residuos eficaces.

d) Mejorar la calidad del agua y reducir su uso inadecuado, potenciando actuaciones públicas para el ahorro de agua en el abastecimiento urbano.

Se pretende conseguir una ciudad compacta sin urbanizaciones extensivas. En el estudio poblacional se ha podido comprobar una estabilización de la población con incluso una reducción de la densidad, en un suelo urbanizable de 5.494 hectáreas. Se ha observado ya también una reducción en el consumo de agua.

Tanto para el diagnóstico como para la evaluación se han utilizado indicadores de sostenibilidad, los Comunes Europeos aprobados en Hannover en febrero de 2000 y los locales específicos en función de las características propias de la Ciudad y empleados ya en la Auditoría urbana.

Los indicadores comunes europeos empleados han sido el grado de satisfacción del ciudadano con la comunidad, la contribución al cambio climático según las emisiones de dióxido de carbono, la movilidad y transporte de personas, el acceso de los ciudadanos a las zonas verdes y a los servicios básicos y la calidad del aire en función del número de días en los que ésta es buena.

Los indicadores locales tenidos en consideración son: el desplazamiento y modo de transporte de los niños a las escuelas, el porcentaje de órganos públicos y empresas que emplean sistemas de gestión ambiental, la población expuesta a contaminación sonora, el grado de recuperación y protección del suelo y el consumo de productos biológicos y provistos de la etiqueta ecológica.

### **Agenda 21 Local de Madrid**

Doña Elena Fernández Cruz (Jefa del Departamento de la Secretaría Técnica y Desarrollo Sostenible del Ayuntamiento de Madrid. Directora del Proyecto Madrid Agenda 21 Local).

El Ayuntamiento de Madrid se adhirió a la Carta de Aalborg por acuerdo plenario de 27 de septiembre de 1996. Posteriormente se adjudicó la planificación y coordinación del proyecto Agenda 21 al Departamento de la Secretaría

Técnica y Desarrollo Sostenible, creado en septiembre de 1999.

La elaboración de la Agenda 21 está en su primera fase y como antesala de lo que serán los instrumentos de información pudimos ver en el Palacio de Cristal de la Arganzuela, desde el 12 de marzo al 17 de mayo de 2002 la exposición "El futuro está en tus manos. Por un uso sostenible de los recursos naturales" en la que se ponía de manifiesto, visual, sonora e interactivamente la política municipal en materia de gestión de parques y jardines, agua y saneamiento, calidad ambiental y gestión de residuos, junto con la campaña de sensibilización ambiental. La exposición tuvo 8.000 visitantes.

Se han realizado también encuestas a la población sobre los problemas del municipio, resultando que las mayores preocupaciones de los vecinos, en cuanto a los problemas económicos, son el desempleo, la vivienda y la carestía de vida; respecto de los problemas sociales, la violencia, la marginación y la intolerancia; y en cuanto al medio ambiente, preocupa la contaminación, el deterioro del medio y el ruido.

Todo ello se enmarca en el programa base de colaboración ciudadana junto con otros instrumentos de información y comunicación, como el Gabinete de

comunicación continua, la página web [www.munimadrid.es/agenda21](http://www.munimadrid.es/agenda21) y las jornadas de formación; e instrumentos de participación, como los foros interactivos de sostenibilidad, las encuestas, las entrevistas y reuniones de grupo en los distintos distritos.

En la primera fase del proyecto se llevará a cabo un diagnóstico de sostenibilidad, por un equipo técnico mixto integrado por funcionarios de todos los Servicios Municipales y empresas de consultoría ambiental privadas, así como un panel de expertos, elaborándose un estudio que defina la huella ecológica de la ciudad, los impactos que sufre, la función económica y social tanto en el ámbito de la Comunidad Autónoma y del Estado, como en el de Europa y la Comunidad internacional, señalándose los puntos de liderazgo del municipio.

Para la elaboración del diagnóstico se establecen cuatro mesas intersectoriales, para las áreas de urbanismo, vivienda, obras, movilidad y medio ambiente; áreas de medio ambiente y salud y consumo, patrulla verde, y protección civil; áreas de promoción de la igualdad y empleo, servicios sociales, economía y hacienda, salud y consumo, calidad ambiental, iniciativa privada urbanística, cultura, educación, juventud y deportes; y área de Medio Ambiente, educa-



ción y coordinación general de servicios, cultura y servicios comunitarios, participación ciudadana y nuevas tecnologías. Y junto a ellas dos mesas territoriales según distritos.

En esta fase se realizará una auditoría ambiental interna a un servicio municipal, con ánimo de trasladarlo a otros servicios.

Para llevar a cabo el diagnóstico se emplearán indicadores tanto de carácter global, como la huella ecológica, y de carácter específico para un área concreta; se realizará un análisis DAFO, para la detección de ventajas y desventajas; y se desarrollará un modelo de escenarios

alternativos: el actual, el tendencial y el de rehabilitación integral.

Definidas las estrategias y los objetivos la segunda fase de la elaboración de la Agenda 21 será la definición del Plan de Acción que responderá a los objetivos marcados tanto a largo como a medio y corto plazo, asumiendo actuaciones municipales ya en marcha y elaboradas con criterios de sostenibilidad.

Definido el Plan, se desarrollarán los planes y acciones necesarios para su ejecución bajo la vigilancia del Observatorio de Sostenibilidad, aplicando los indicadores de sostenibilidad.

