

PROYECTO URBSPAIN

**El impacto del modelo autonómico
en las ciudades españolas**

Una aproximación interdisciplinar

Manuel Valenzuela
(Coordinador)

COLECCIÓN ESTUDIOS 150

El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas

Una aproximación interdisciplinar

Coordinador

Manuel Valenzuela Rubio



Servicio de Publicaciones
de la Universidad Autónoma de Madrid

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

© Ediciones UAM, 2012

© Los/as respectivos/as autores/as

Ediciones Universidad Autónoma de Madrid

Campus de Cantoblanco

C/ Einstein, 1

28049 Madrid

Tel. 914974233 (Fax 914975169)

<http://www.uam.es/publicaciones>

servicio.publicaciones@uam.es

ISBN: 978-84-8344-322-4

e-isbn: 978-84-8344-343-9

Diseño y maquetación: Miguel A. Tejedor López

Cuidado de la edición: Manuel Valenzuela y Nicolás Delmonte

Depósito legal: M-24029-2012

Printed in Spain - Impreso en España

Este libro se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas” (Código CSO 2009-11261-Subprograma GEOG) financiado por el Plan Nacional I+D+i para el período 2010-2012.

EL PAPEL DE LAS CCAA Y LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA APLICACIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN EL PLANEAMIENTO RECIENTE: EL DESARROLLO DE AGENDAS 21 LOCALES*

Carmen Vázquez Varela
Universidad de Castilla-La Mancha
carmen.vazquez@uclm.es

José M^a Martínez Navarro
Universidad de Castilla-La Mancha
josemaria.martinez@uclm.es

Palabras clave: Planeamiento sostenible, Agenda 21 Local, urbanismo, ciudades, comunidades autónomas.

1. Espacios urbanos y sostenibilidad en el contexto europeo

La aplicación de criterios de sostenibilidad en el planeamiento reciente se inscribe entre otros en el debate abierto por el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* (1990), elaborado por la U.E., en relación con problemas y materias como: la conveniencia de una mayor integración de los parámetros ambientales en el planeamiento; la incorporación de las políticas de ahorro energético en los planes de ordenación superando el actual enfoque sólo corrector; y la rehabilitación de áreas monofuncionales o degradadas, integrando la pequeña industria en el tejido urbano previa su adaptación a los parámetros propuestos en las directivas de protección ambiental.

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

En 1991 se creó el Grupo de Expertos de la UE sobre el Medio Ambiente Urbano. En 1993 se puso en marcha el proyecto para las ciudades sostenibles. Los objetivos de este proyecto eran: promover nuevas ideas sobre la sostenibilidad en entornos urbanos europeos; favorecer un amplio intercambio de experiencias; difundir las buenas prácticas respecto a la sostenibilidad a nivel urbano; formular recomendaciones para las instituciones de la UE y las autoridades nacionales, regionales y locales; y contribuir a la aplicación del V Programa de Acción Comunitario sobre Medio Ambiente. En 1996, un grupo de expertos de la UE redactó un informe capital titulado "Las ciudades sostenibles europeas" en apoyo del proceso del Programa 21 Local. El informe establecía un marco detallado para la actuación local, señalando como principios fundamentales para avanzar hacia la sostenibilidad de las zonas urbanas: la gestión urbana, la integración de políticas, los planteamientos a nivel de ecosistemas, y la cooperación y la asociación. La Comunicación de 1997 titulada "Hacia una política urbana para la Unión Europea" se basaba en este informe centrándose en los retos económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrentan las ciudades europeas, y destacando la necesidad de una perspectiva urbana de las políticas comunitarias. Este documento fue seguido de la Comunicación de 1998 titulada "Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea" que, por primera vez, aplicó un planteamiento auténticamente sostenible con cuatro objetivos políticos interdependientes:

- a. Reforzar la prosperidad económica y el empleo en las ciudades;
- b. Fomentar la igualdad, la exclusión social y la regeneración de las zonas urbanas;
- c. Proteger y mejorar el medio ambiente urbano con miras a la sostenibilidad a nivel local y planetario;
- d. Contribuir a una buena gobernanza y al refuerzo de los poderes locales.

En particular, esta Comunicación exponía una serie de objetivos para la mejora del medio ambiente urbano que siguen siendo válidos y constituirán la base fundamental de la estrategia temática urbana europea actual. En 2001, el grupo de expertos de la UE redactó un informe titulado *Hacia un uso más sostenible del suelo urbano: consejos a la Comisión Europea para sus políticas y acciones*. A un nivel más general,

el artículo 6 del Tratado coloca el desarrollo sostenible en el centro mismo de las políticas y acciones de la UE, tal como se destaca en la Comunicación de 2001 *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*.

Cambiando de escala, seis han sido los encuentros que los líderes municipales europeos han mantenido desde 1994 hasta la fecha de hoy con motivo de la sostenibilidad. Por iniciativa del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano de la Dirección General XI de la UE, bajo el patrocinio de la Comisión Europea, y con una destacada participación del Consejo Internacional de Iniciativas sobre el Medio Ambiente Local (ICLEI), se celebró en la ciudad de Aalborg (Dinamarca), la Conferencia sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles de la que surgió la *Campaña Europea de Ciudades Sostenibles* que contó con el apoyo de las principales redes europeas de autoridades locales, incluidos el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, EUROCITIES, el ICLEI, UTO (Organización de Ciudades Unidas) y la OMS (Organización Mundial de la Salud). Su objetivo era fomentar el desarrollo sostenible local a través de la participación de las ciudades en el Programa 21 Local y asistir a las ciudades en la elaboración de sus planes de medio ambiente a largo plazo en pro de la sostenibilidad.

El segundo encuentro fue en Lisboa, Portugal, entre el 6 y el 8 de Octubre de 1996, el tercero se celebró en Hannover¹, Alemania entre el 9 y el 12 de Febrero del 2000, el cuarto fue la IV Conferencia de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada de nuevo en Aalborg, Dinamarca, entre el 9 y el 11 de junio de 2004, diez años después de la ratificación en la misma ciudad de la Carta de Ciudades y Pueblos Sostenibles, la *Carta de Aalborg*. En esta ocasión más de 1000 cargos electos, expertos técnicos, ONGs, y representantes locales de más de 45 países se dieron cita en la *Conferencia Aalborg+10*, en la que nacieron los *Compromisos de Aalborg*, la quinta Conferencia europea tuvo lugar en Sevilla entre el 21 y el 24 de marzo de 2007, y por último, la sexta Conferencia se ce-

1 En la Declaración de Hannover se afirma textualmente: "Nos identificamos con la planificación urbana integrada; el desarrollo de ciudad compacta; la rehabilitación de las áreas urbanas industriales deprimidas; el uso reducido y más eficiente de las tierras y de otros recursos naturales; la gestión local del transporte y de la energía; y la lucha contra la exclusión social, el desempleo y la pobreza como puntos clave de la gestión urbana hacia la sostenibilidad local que estamos preparados para llevar a cabo".

lebró en Dunquerque entre los días 19 y 21 mayo del pasado año 2010, con más de 1.800 participantes y 50 países representados. Se apuesta en estas cumbres por introducir los esquemas sostenibles en la dinámica diaria de los entes locales, de forma amplia, participativa y auto-suficiente potenciando el papel de las administraciones locales como propiciadores y no como ejecutores directos mostrando liderazgo pero no controlando los procesos de adopción de los Programas “Hacia un desarrollo sostenible” de la UE o el Programa 21.

El resultado del primer encuentro fue la *Carta de Aalborg*, inicio de la *Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles* destinada a animar y prestar apoyo a las ciudades y pueblos para que trabajen en pro de la sostenibilidad, esta campaña tuvo su evaluación en la Cumbre de Lisboa, en la misma se evaluó el proceso de implantación de la Agenda Local 21 en los países europeos, los participantes en la Cumbre de Lisboa firmaron un documento final llamado: *Plan Lisboa: de la Carta a la Acción*. Diez años después de la primera conferencia se aprobaron los *Compromisos de Aalborg*, un paso más a la Carta original, porque recogen en 10 compromisos los retos a los que tienen que hacer frente los municipios europeos para caminar hacia la sostenibilidad. Estos diez compromisos abarcan diez áreas temáticas que abordan desde las Formas de Gobierno a la Planificación y Diseño Urbano, pasando por áreas como los Recursos Naturales Comunes o el Consumo y las Formas de Vida Responsables. Por último, y durante el plenario de la clausura de la sexta Conferencia se aprobaron por aclamación dos declaraciones políticas; la *Declaración de Dunquerque 2010* sobre Sostenibilidad Local y la *Llamada a la acción Dunquerque 2010*.

La *Declaración de Dunquerque 2010 sobre Sostenibilidad Local* proclama que debemos efectuar una transición a una economía sostenible e inclusiva, dado que los modelos actuales se basan en el uso intensivo de energía y de recursos, y no pueden hacer frente a un clima económico cambiante. La declaración exige que se dé prioridad a una inversión y gestión de recursos más eficiente y sostenible, que mejore la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Las ciudades y pueblos europeos deben garantizar que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan participar plenamente en un estilo de vida con bajo consumo de carbono. Al aceptar la declaración, los participantes dejaron claro que un cambio verdadero sólo puede ser logrado con el respaldo de

los gobiernos e instituciones nacionales e internacionales. Por su parte, la *Llamada a la Acción Dunkerque 2010* insiste en que los gobiernos locales den un mensaje potente a los gobiernos nacionales e internacionales, tratando de evitar que se repita la decepción de COP15 y el *Acuerdo de Copenhague*. Si se quiere un acuerdo post 2012 significativo, es necesario fijar unos objetivos más ambiciosos de reducción de emisiones. La declaración también reconoce que si hemos de llegar a una economía de bajo carbono, fortalecida y sostenible en Europa, es imprescindible que los gobiernos locales y regionales formen un grupo plenamente integrado.

2. Ciudades y desarrollo sostenible en la perspectiva española

Tras la breve síntesis planteada en el epígrafe anterior, parece necesario que nuestro país establezca una política medioambiental de carácter global caracterizada entre otros objetivos por generalizar a nivel estatal las líneas de actuación, definiendo un marco común de mínimos en el que, como desarrollo pormenorizado, se inscriban las medidas establecidas a nivel autonómico (Alonso García, 2006).

En este mismo sentido, y aún careciendo de valor normativo, suponen una aportación de especial interés los análisis y sugerencias realizadas en el documento de trabajo del *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, publicado en marzo de 2007 y elaborado en el marco del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona como documento programático de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible.

Si nos centramos exclusivamente en los grandes conflictos, causas y tendencias del actual proceso urbanizador el documento destaca diez grandes procesos, el nuevo ciclo de urbanización acelerada y desregulación legislativa que se ha mantenido básicamente hasta el año 2007, la simplificación de la organización urbana, la insularización de los sistemas naturales, la perturbación del ciclo hídrico, la impermeabilización y sellado del suelo por la acelerada artificialización del mismo (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2006), el consumo masivo de energía, agua y materiales, la generación de ingentes cantidades de residuos (líquidos, gaseosos y sólidos), la vinculación

de la urbanización al transporte motorizado y la congestión que se va extendiendo por el territorio a medida que avanza la urbanización, la indeseable segregación social, y el deterioro del espacio público.

Como se puede percibir, las causas que determinan las tendencias apuntadas, no se ciñen al estrecho campo del urbanismo, su regulación e instrumentos, sino que están vinculadas con las pautas económicas globales y locales, con los hábitos de movilidad, con las nuevas relaciones personales y sociales de la ciudadanía y con el amplio conjunto de políticas estatales, autonómicas y locales que influyen, determinan o eliminan alternativas en el espacio urbano. La primera causa es la intensidad y duración sin precedentes del reciente boom inmobiliario, que ha operado tanto en el crecimiento de los precios como en la expansión de la superficie construida, con las consiguientes servidumbres e incidencias territoriales, sociales y ambientales (Burriel, 2008). Junto a esta causa principal existen otras parciales que la alimentan y orientan por derroteros ambientalmente poco recomendables. A ello habría que añadir un marco institucional propicio a rentabilizar el negocio inmobiliario mediante plusvalías (Calderón, 2004), en vez de rentas, y a potenciar la demanda de viviendas como inversión más o menos encubierta.

La vinculación de la economía municipal a la expansión urbanística y a las plusvalías de urbanización que la acompañan se relaciona con un marco institucional y económico de apoyo a la extensión de la urbanización dispersa y funcionalista que fomenta la expansión de la urbanización difusa y el desarrollo que separa piezas y funciones urbanas que sólo podrán conectarse con medios motorizados. Igualmente, la vinculación de la calidad de vida a los estilos de vida relacionados con la vivienda unifamiliar y el vehículo privado (Moliní y Salgado, 2010) se correlaciona con el incremento de los espacios de actividad dependientes del automóvil (hipermercados, polígonos industriales o de oficinas, centros de ocio, etc.). Todo ello en el marco de la economía globalizada, con sus amplias escalas logísticas y de flujos de mercado en la estructura de las ciudades y sus territorios.

El contexto que acabamos de describir ha desatendido la conservación y mejora de la ciudad como proyecto de vida colectivo y del patrimonio inmobiliario, la rehabilitación y readaptación del patrimonio inmobiliario en suelo y edificaciones ha sido hasta fechas re-

cientes la gran asignatura pendiente que hace que el uso ineficiente, el abandono y la destrucción de ese patrimonio sean moneda común, junto a la trepidante construcción nueva. El urbanismo reciente no ha incorporado, con suficiencia, las variables vinculadas a los grandes retos de la sociedad del siglo XXI. Por el contrario, los elevados ritmos de construcción nueva han dotando a nuestro país de un patrimonio urbano a la vez sobredimensionado y de mala calidad urbanística y constructiva, ahora el principal reto futuro desde el ángulo de la sostenibilidad y de la habitabilidad no estriba ya tanto en mejorar la calidad de la construcción y el urbanismo nuevos sino, sobre todo, en gestionar la ciudad y el patrimonio construido, rehabilitándolos y reconvirtiéndolos sobre nuevas bases.

Como objetivo general, la nueva urbanización y la renovación de la existente deberían atender a los dos retos más importantes apuntados en el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*: la sostenibilidad y la entrada en la era de la información y el conocimiento, a la vez que articulan y dan contenido al modelo de ciudad mediterránea, compacta y compleja, eficiente y estable socialmente. Un primer objetivo específico debería centrarse en reconducir las tendencias actuales desde la masiva construcción nueva hacia la gestión y rehabilitación de la ciudad y el patrimonio inmobiliario ya construidos, con los menores daños económicos, sociales y ecológicos posibles. Esto se traduciría, en lo económico, en conseguir que el reciente boom inmobiliario y actual crisis desembocara en un "aterrizaje" lo más "suave" posible, cuyo logro exigiría volver a rentabilizar el patrimonio inmobiliario mediante rentas (de alquileres) y no mediante plusvalías (de ventas), contando con un marco institucional propicio para ello que trascendiera el mero campo del urbanismo afectando a temas como la fiscalidad o la seguridad jurídica. Pues se trata de ofrecer rentabilidad a los inversores-propietarios potenciando los alquileres.

Todo lo anterior debería complementarse con la potenciación de la vivienda social, no mediante nuevas promociones, sino reutilizando para este fin el enorme stock de viviendas desocupadas o secundarias. Un ejemplo en este sentido ha sido desarrollado por el gobierno vasco, a base de tomar en alquiler a precios de mercado viviendas desocupadas, o escasamente utilizadas, y de realquilarlas a precios subvencionados a personas necesitadas (esta política de vivienda social

se ha revelado más inmediata, más barata económicamente y menos dañina ecológicamente que la de comprar suelo y construir viviendas nuevas). Por otra parte, todas estas medidas deberían relacionarse con la conservación, mejora y uso eficiente del patrimonio construido y del suelo ya calificado de urbano, evitando que -como ha venido ocurriendo- la explosión de recalificaciones de suelo y de nuevas construcciones, se solapen con el deterioro de las ya existentes. Un instrumento útil para el logro de este objetivo sería el establecimiento de normas que impidan la recalificación de suelo y la construcción nueva mientras exista patrimonio desocupado (en suelo y edificaciones). El uso más eficiente del patrimonio construido también puede promoverse gravando las viviendas desocupadas y desgravando las alquiladas.

Por su parte, los objetivos relacionados con el urbanismo se podrían resumir en crear ciudad y no urbanización. Conseguir una masa crítica de personas y actividades en cada área urbana que permita la dotación de transporte público, los servicios y equipamientos básicos y las dotaciones comerciales imprescindibles para desarrollar la vida cotidiana desde patrones de proximidad. No obstante, con el fin de retomar la ciudad como proyecto el nuevo urbanismo debería apoyarse, en primer lugar, en un núcleo administrativo políticamente responsable de ese proyecto y capaz de crear la normativa necesaria, en segundo lugar, en un sistema de información que permitiera el seguimiento y el diagnóstico integrado de las calidades y usos del territorio y del patrimonio construido, así como del funcionamiento y las servidumbres de la ciudad y de los problemas de sus habitantes y, en tercer lugar, en un proceso de participación ciudadana que interaccionara con el núcleo administrativo y con el sistema de información antes mencionados. En este marco cabría abordar objetivos específicos del urbanismo que hicieran referencia al modelo de ciudad, a la calidad y diversidad del tejido urbano,... o a la reducción de los impactos ambientales más negativos.

Entre los objetivos específicos arriba apuntados podríamos señalar: ordenar la expansión urbana, reciclando tejidos urbanos, y vinculando la nueva urbanización a la ya existente; mezclar rentas y culturas en el mismo tejido, la diversidad de ciudadanía es la garantía de evitar una tendencia a la creación de guetos, en los que se agrupan grupos homogéneos de habitantes; reducir los impactos del proceso

urbanizador en las zonas incorporadas al desarrollo: urbanización de bajo impacto, urbanismo bioclimático, patrones de reducción del consumo de agua, energía y materiales como condición para los nuevos desarrollos; aumentar la complejidad urbana en los tejidos urbanos existentes creando nuevas áreas de centralidad y en los nuevos potenciando la mezcla de usos urbanos y la proximidad como base de la accesibilidad; aumentar la calidad urbana, mediante el buen diseño urbano en especial de la red de espacios y equipamientos públicos con el fin de determinar nuevos equilibrios entre el lleno y el vacío, entre la compresión y la descompresión urbana; establecer una matriz verde que conecte el verde periurbano con las masas vegetadas internas, a través de corredores urbanos, a la vez que se amplía la superficie urbana permeable y, con ello, el Índice Biótico del Suelo; y, por último, vincular la urbanización y los equipamientos al desplazamiento preferente en transporte público, a pie y en bicicleta.

2.1. Directrices vinculadas a la estrategia de medio ambiente urbano en el ámbito del urbanismo

Con el fin de abordar las principales directrices apuntadas en los documentos manejados sobre la estrategia de medio ambiente urbano en materia de urbanismo, hemos prescindido deliberadamente de todo aquello que no se relacionara de forma directa con la estructura física urbana o los aspectos vinculados a la mixticidad de usos y la sociedad del conocimiento, lo cual significa que vamos a soslayar aspectos tan relevantes como la biodiversidad y la preservación de valores geográficos naturales, la eficiencia de los recursos y el metabolismo urbano, la estabilidad social, la movilidad urbana, etc., todo ello tanto por razones de limitación de extensión de este artículo como por el contenido temático objeto de esta contribución.

Comenzando pues con la ordenación de la expansión y la remodelación urbana, parece estratégico acomodar el proceso de urbanización a los planes urbanísticos municipales, a un Plan de Ordenación del Territorio supramunicipal y a los ejes de un modelo urbano compacto, complejo, eficiente y estable socialmente, así como a los principios clásicos del urbanismo. El proceso de urbanización se debería acomodar, también, a la matriz biofísica del territorio al objeto de su

preservación y la potenciación de sus valores naturales. También debe incorporar la participación real de la ciudadanía a la que se dirige. La convergencia con otro tipo de instrumentos de planificación estratégica puede ser interesante como apoyo en este sentido: Agenda 21 Local, Plan de Ciudad, Plan Estratégico... de hecho en esta contribución nos hemos propuesto verificar la existencia de contenidos en materia de urbanismo dentro de las Agendas 21 Local de un conjunto de ciudades españolas con el fin de analizar la inclusión de criterios coincidentes con las principales estrategias de medio ambiente urbano en el ámbito del urbanismo. Pero, en cualquier caso, este análisis se realizará en un apartado posterior.

Volviendo, pues, sobre la ordenación de la expansión y la remodelación urbana, los principales documentos consultados coinciden en destacar la necesidad de desarrollar los instrumentos supramunicipales de planificación, como las directrices de ordenación territorial o crear nuevas herramientas como los planes de aglomeración. Asimismo, se apuesta por vincular los planes urbanísticos con otros instrumentos estratégicos existentes sobre el mismo territorio, además de incluir en los planes urbanísticos un Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad que enmarque y condicione, previamente, el desarrollo del Plan Urbanístico. Se recomienda incorporar a las condiciones de desarrollo de todo tipo de planeamiento, la participación efectiva de todos los agentes urbanos, sin olvidar la redefinición de los instrumentos urbanísticos para integrar herramientas de planificación, control y seguimiento a corto y largo plazo, que permitan regular la presión inmobiliaria. Herramientas plenamente incorporadas a la planificación en otros temas, como el 'benchmarking', evaluación estratégica de alternativas o análisis complejos multicriterio no están incorporados a la práctica urbanística habitual. La tutela y desarrollo público de la planificación podía eximir del rigor en la planificación anterior al momento actual. La situación actual exige una puesta al día de instrumentos y herramientas para poder garantizar los mínimos urbanísticos habituales y las nuevas condiciones derivadas de la integración de los retos del siglo XXI.

Las densidades urbanas y la definición del óptimo dentro del paradigma de la ciudad compacta constituyen otro de los principales caballos de batalla del urbanismo sostenible. El planteamiento de la

densidad en urbanismo proviene, como tantos otros temas, de una filosofía reactiva ante una situación de hecho. El urbanismo especulativo de la explosión urbana entre los años 60 y finales de los 70 generó barrios e intervenciones de una altísima densidad, sin espacios libres ni zonas verdes asociadas y pobremente dotadas de equipamientos y servicios. Como consecuencia de estos procesos, la densidad se empieza a regular como variable urbanística, desde un enfoque que refleja la reacción pendular ante estos abusos inmobiliarios del 'boom desarrollista' y sus consecuencias. El enfoque desde una perspectiva ambiental y social debería ser más matizado. De una parte, las densidades bajas han demostrado su ineficacia a la hora de crear espacios urbanos y no meramente urbanización. Las densidades por debajo de las 40 ó 45 viv/ha no garantizan una masa crítica que permita condiciones mínimas de urbanidad: oportunidad para el transporte colectivo, servicios y equipamientos urbanos, urbanismo comercial y espacios públicos vibrantes. Sin embargo, es curioso destacar como, siendo un aspecto claramente sensible para la población y protagonista de mucha de la literatura urbanística de hace unas décadas, no se encuentre entre los temas objeto de definición de indicadores en procesos como la Agenda Local 21 o los distintos Observatorios urbanos.

Los documentos consultados proponen plantear una nueva regulación de los parámetros de densidad y ocupación de suelo que garantice las condiciones urbanas de los nuevos tejidos creados, estableciendo unas densidades mínimas en el entorno de las 45 viv/ha y abriendo la limitación máxima de 75 viv/ha a densidades más altas. Igualmente se apuesta por desarrollar la investigación y estudios de caso que permitan evaluar las relaciones de la densidad con conceptos como huella ecológica, habitabilidad en los nuevos parámetros sociales, consumo de recursos y movilidad sostenible, de cara a establecer un marco de alternativas en los documentos urbanísticos más matizados que los existentes. Todo ello sin olvidar la evaluación de los impactos de operaciones interiores en la ciudad según los mismos parámetros que los definidos para nuevos desarrollos.

En España, la mayoría de las legislaciones autonómicas parecen ir, en cierta medida, en contra de la ciudad compacta. Analizando la legislación autonómica se observa que, en numerosas ocasiones, establecen una densidad máxima para los nuevos desarrollos urbanísticos. Esta densidad máxima (a veces expresada como edificabilidad

máxima) va desde el equivalente a 230 viviendas/ha del País Vasco (para suelo urbano no consolidado y considerando una media de 100 m²/vivienda), a las 30 viviendas/ha de Castilla y León (para núcleos de población menores a 20.000 habitantes y no incluidos en municipios con Plan General de Ordenación). La mayoría de las densidades máximas son iguales o inferiores a las 100 viviendas/ha, salvo en el caso del País Vasco y de Galicia (para núcleos de población de más de 50.000 habitantes), lo cual, a veces, tal vez podría ser un límite máximo excesivamente bajo para la ciudad compacta. Un límite máximo de 150 viviendas por hectárea o algo superior parece más adecuado, porque con esta densidad se pueden diseñar barrios con una elevada calidad de vida, a la vez que resulta aconsejable en determinadas circunstancias, como en desarrollos urbanísticos junto a las estaciones del tren de cercanías o del metro (Moliní y Salgado, 2010).

Casos destacables son Cataluña, el País Vasco y Castilla y León porque, además de establecer una densidad máxima, determinan también una densidad mínima que, respectivamente, son de 50 viviendas/ha (únicamente para áreas residenciales estratégicas), 40 viviendas/ha (para el supuesto de viviendas con una media de 100 m²) y 30 viviendas/ha (para municipios de más de 20.000 habitantes). Parece que en el mundo hay pocas legislaciones que combinen establecer un mínimo y un máximo de densidad o de edificabilidad, por lo que se puede calificar de innovadora la legislación de estas Comunidades Autónomas.

En estrecha relación con el tema de las densidades edificatorias se encuentra el de las tipologías creadoras de dispersión urbana y ocupación masiva del territorio. La masiva construcción de viviendas aisladas o adosadas en los últimos años genera patrones de vida vinculados al uso del automóvil privado en crecientes grupos de las clases medias españolas. El modelo de urbanización desvinculada de los núcleos existentes, ocupando grandes extensiones de suelo virgen, sin posibilidad de conexión a las redes infraestructurales y con densidad insuficiente para que los servicios básicos, el comercio y las actividades puedan implantarse en proximidad, tiene un impacto ambiental muy superior al de la ciudad compacta tradicional y de difícil solución en el futuro. Por ello, se apuesta por establecer líneas de trabajo para determinar los costes sociales y ambientales de la desurbanización del territorio así como analizar las opciones de desincentivación fiscal de

tipologías despilfarradoras. Se propone avanzar en soluciones de viviendas, que gocen de atractivo social, con densidades medias que permitan la creación de ciudad, frente a la urbanización y desarrollar proyectos de desenclavamiento y reurbanización de zonas descolgadas del continuo urbano, poniendo especial énfasis en el transporte alternativo y los elementos de sostenibilidad, pueden considerarse opciones alternativas.

La urbanización en áreas adyacentes a los núcleos urbanos consolidados, buscando la conexión entre tejidos antiguos y nuevos, requeriría de un análisis económico comparado de alternativas urbanísticas a medio plazo, incluyendo el mantenimiento y gestión municipal de los territorios creados, de cara a evitar crisis fiscales públicas. Y, en cualquier caso, se trataría de resituar la iniciativa de los agentes urbanizadores dentro de una estrategia de modelo de futuro definido por la propia administración local, en procesos que integren a la ciudadanía.

Otro aspecto clave, destacado por todos los autores, es la necesidad de apostar por la renovación de los tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes. En este sentido se trataría de potenciar la promulgación de leyes de barrio en las comunidades autónomas, según el ejemplo de la actual legislación autonómica catalana. La Ley de Barrios 2/2004 de la Generalitat de Catalunya ha tenido 7 convocatorias en el periodo que va de 2004 a 2010 y de ella se han beneficiado 141 barrios con proyectos en los que se han invertido 1.300 millones de euros (700 millones de euros de inversión total de la Generalitat y 600 millones de inversión total municipal), el presupuesto medio por proyecto ha sido de 11 millones de euros y se calcula que se han beneficiado de forma directa cerca de 1.000.000 de personas.

Igualmente, se deberían desarrollar Planes de Mejora Continua de Barrio, con participación vecinal desde un planteamiento integrado que aborde los problemas y oportunidades desde el enfoque local, complementario con los grandes planes de ciudad. En este sentido pueden considerarse ejemplos de buenas prácticas los proyectos de regeneración urbana integrada promovidos desde el esfuerzo combinado de distintas instancias administrativas: Barrio de la Mina (Barcelona), Barrio La Russafa (Valencia), Barrio de Picarral (Zaragoza),

y Polígono Sur de Sevilla. El Plan de Transformación del barrio de La Mina, en el municipio de Sant Adrià del Besos, Barcelona, es sin duda uno de los ejemplos más señeros, se trata de un barrio que se extiende sobre 26 ha y con una población aproximada de 12.000 habitantes localizado en el límite entre el municipio antes mencionado y el de Barcelona. Su construcción se remonta a los años 70 y ha estado aquejado de graves problemas de hacinamiento, marginalidad y delincuencia, objeto de varias operaciones parciales fallidas. En este contexto, el Fórum de las Culturas de Barcelona en 1994 se reveló como el marco y factor de impulso. La gestión se abordó mediante un Consorcio en el que participaron las administraciones municipales y autonómicas con representación de los vecinos y de una Plataforma de Entidades Vecinales y junto a la regeneración física se abordó la puesta en marcha de un Plan de Acción Social como parte del Plan de Transformación. Los principales resultados obtenidos se podrían concretar en: la intervención sobre un total de 3.497 viviendas (2.372 rehabilitadas, 402 nuevas para realojo y 723 libres) con una búsqueda de la diversidad tipológica de las nuevas viviendas mediante una ordenanza modular; la inserción de nuevos equipamientos (comisaría, CEIP, IES, centro cívico, biblioteca y polideportivo); la creación de un nuevo eje público asociado a la nueva línea de tranvía como forma de reconexión con el resto de la ciudad; la reapropiación del espacio público por los vecinos; y la puesta en marcha de diversos programas de carácter social (inclusión, creación de empleo, formación) destinados a favorecer la cohesión y la diversidad social. El proyecto, considerado modélico, ha recibido el Premio Nacional de Urbanismo 2008 y más recientemente el Premio Europeo de Urbanismo 2010.

Aparte de los ejemplos arriba mencionados, también destacan en el apartado de buenas prácticas las propuestas de revitalización urbana del barrio de Delicias (Zaragoza), el Plan integral de mejora y recuperación urbanística del distrito de Ciutat Vella (Barcelona) y el Diagnóstico sociourbanístico del barrio Las Fuentes y propuestas de actuación para el 2025 (Zaragoza). Por su parte, y ya en el municipio de Madrid, tampoco quisiéramos dejar de mencionar los Planes especiales de inversión y Planes de barrio del municipio que entre 2004 y 2013 han afectado y afectarán a la ciudad (10 planes especiales de inversión y 16 planes de barrio). Pero, quizás, el proyecto más ambi-

cioso en este sentido sea el Plan de renovación urbana del entorno del Manzanares más conocido como *Madrid Río*. El ámbito de actuación de esta operación se extiende sobre 390 ha y seis distritos de la capital, afectando a un total de 77.000 habitantes sobre una fachada de 8 kilómetros de río y 2 kilómetros en la avenida de Portugal, la superficie de parcelas privadas se eleva a 144 ha, con un total de 30.000 viviendas y 3.000 locales. El proyecto de rehabilitación de esta operación supone poner en valor la edificación y el espacio libre privado con el objetivo de su mejora y adecuación a nuevos criterios funcionales, medioambientales y estéticos, con un ámbito de posible aplicación a 22.000 viviendas. Por su parte, el proyecto de renovación pretende la incorporación de nuevos usos mediante la modificación del marco urbanístico y arquitectónico, con sustitución de la edificación existente o con nueva edificación, generando focos urbanos que impulsen la transformación social y económica del ámbito.

Por último, y antes de dejar el tema de la renovación de los tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes no podemos olvidar los Proyectos URBAN. Un total de 43 ciudades españolas han sido seleccionadas en el programa Iniciativa Urbana 2007-2013 para impulsar proyectos de desarrollo urbano sostenible. Estos proyectos recibirán 344,66 millones de euros procedentes de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea, y estarán cofinanciados por las distintas administraciones locales. La inversión final ascenderá a 542,51 millones de euros. Las ayudas se enmarcan en la Iniciativa Urbana que tiene como objetivo la regeneración económica, medioambiental y social de determinadas zonas urbanas con el fin de fomentar un desarrollo local sostenible. La convocatoria de ayudas estaba destinada a los municipios con una población de derecho de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no alcanzasen dicha cifra de población. Durante los periodos de programación de los Fondos Comunitarios 1994-1999 y 2000-2006, la Comisión Europea apoyó a 41 ciudades españolas a través del programa URBAN. En esos periodos, España recibió 388,65 millones de euros para proyectos por una inversión total de 566,29 millones de euros.

La recuperación de suelos en desuso en el interior de los ámbitos urbanos: zonas industriales degradadas, suelos dedicados al transporte (ferrocarril, puertos, aeropuertos, estructuras viarias, etc.), zo-

nas de suelo militar, equipamientos públicos o privados (conventos, grandes seminarios, etc.) es otra de las directrices apuntadas en todos los textos que abordan los nuevos modelos de sostenibilidad urbana. A partir de los años 80, los espacios centrales de las ciudades españolas se reorganizan y transforman, creándose nuevos ejes y núcleos de centralidad (al tiempo que comienza el fenómeno de la dispersión, de modo incipiente). En los años 90, aparecen las grandes operaciones urbanas, que intentan controlar y ordenar este cambio de fase y sus consecuencias en las ciudades españolas. La estructura administrativa es ineficiente para controlar estos cambios y no cuenta con instrumentos de control suficientes (urbanísticos, territoriales, ambientales y sociales). Las operaciones complejas se gestionan mediante consorcios con participación de los 4 niveles administrativos (estatal, regional a partir del 85, provincial y municipal), con escasa presencia de agentes público-privados. En estos momentos, se trata de intentar vincular las grandes operaciones de transformación de usos públicos a objetivos ambientales y sociales consensuados, evitando la tentación financiadora asociada a operaciones en el dominio público.

La concepción del espacio público como eje de la ciudad, liberándolo de su función imperante al servicio del coche, para convertirlo en espacio de la convivencia, del ocio, del ejercicio, del intercambio y de otros múltiples usos, recuperado un espacio público que de carta de naturaleza al ciudadano es otro de los temas recurrentes en la literatura reciente. El objetivo sería recuperar la red de espacios públicos, no sólo en el centro histórico, sino en las periferias y zonas de diseminado, con estructura de red y fuerte componente de espacios verdes. Habría que definir Planes especiales de indicadores de sostenibilidad que formando parte de los Planes urbanísticos contemplen, entre otros, porcentajes de viario público para el tráfico del automóvil no superior al 25%, así como desarrollar planes de movilidad y espacio público que, garantizando la funcionalidad del sistema, permitan un uso múltiple del espacio público. En relación con este tema existen algunos ejemplos de buenas prácticas como el proyecto de Espacio público, movilidad y accesibilidad en el distrito de Gràcia (Barcelona) o el Plan de movilidad y espacio público de Vitoria-Gasteiz, recientemente galardonada como *European Green Capital 2012*. No obstante, ni siquiera esta última ciudad, paradigma de calidad de vida y sostenibilidad en el contexto español

se ha librado de las “calamidades” del boom inmobiliario reciente, así Jorge Ozcáriz, co-autor del informe *Cambio Global España 2020/2050. Programa Ciudades*, afirmaba durante la presentación de una de las ponencias del último CONAMA: “Vitoria-Gasteiz, mi ciudad, recientemente nombrada Green Capital 2012, ha incrementado su suelo urbano en un 50% en los últimos 8 años, con bajas densidades edificatorias y viales sobredimensionados, de hasta tres carriles de circulación para facilitar el transporte en vehículo privado”.

Por último, y para finalizar este apartado, no queremos olvidar el tema de la incorporación de la información al espacio público en dos grandes vertientes: el desarrollo de líneas de I+D+i para la introducción combinada de las TIC y el diseño en el espacio público y el impulso de programas de formación para técnicos en el diseño y la introducción de las TIC en el espacio público.

2.2. Directrices vinculadas a la complejidad y la mixticidad de usos urbanos y la sociedad del conocimiento

Pasando, pues, de los aspectos relacionados de forma directa con la estructura física urbana al tema de la mixticidad de usos mínima en los nuevos tejidos urbanos y la creación de nuevas áreas de centralidad en los existentes las propuestas pasan por asociar al espacio residencial los servicios de proximidad necesarios para la vida cotidiana, evitando tejidos residenciales sin comercio de proximidad, sin posibilidad de empleos de proximidad, sin servicios mínimos del estado del bienestar (educación, salud, ocio, deporte...). Para lograrlo se apuesta por desincentivar localizaciones externas o autónomas, o de gran escala de estos servicios y equipamientos, pensando, por el contrario, en sistemas que expliquen de forma efectiva como localizaciones extraurbanas generan externalidades y mayores costes tanto en su instalación como en su mantenimiento y en la utilización por parte de los futuros usuarios.

Casi todos los autores coinciden en apoyar la introducción de diversidad en los tejidos monofuncionales existentes con actividad económica en los barrios periféricos o en urbanizaciones densas, con comercio, o aprovechando la capacidad de atracción de los equipamientos y grandes contenedores de actividad como activadores sociales, cultu-

rales, económicos, etc. En este contexto, y aunque no se trata de áreas monofuncionales periféricas cabe destacar como un ejemplo de buena práctica el “Plan de intervención en el espacio público y revitalización comercial: ejes comerciales y mercados municipales de Madrid” patrocinado por el ayuntamiento de la capital con el fin de regenerar los espacios y ejes comerciales tradicionales en el centro de Madrid.

En relación con la limitación de actividades monofuncionales de alta densidad, algunos autores argumentan la idoneidad de una moratoria de grandes centros comerciales a escala de aglomeración o metropolitana así como el replanteamiento de espacios de actividad económica compatibles con la vida urbana, vinculando el apoyo institucional a su función social como elementos de reurbanización. Por ejemplo, es el caso de parques tecnológicos, centros de investigación, oficinas públicas y grandes equipamientos. El objetivo sería evitar tanto el incremento de los desplazamientos diarios residencia-trabajo de medio y largo recorrido como la creación de guetos tecnológicos. En este mismo sentido se pretende fomentar la implantación de actividades densas en conocimiento en áreas urbanas consolidadas mediante el desarrollo de planes urbanísticos que potencien el modelo de ciudad compleja, con actividades densas en conocimiento, así como potenciar y facilitar los entornos que atraigan colectivos con sensibilidades generadoras de creatividad y dinamismo urbano.

Dos ejemplos bien conocidos de esta modelo serían tanto el distrito @22 de Barcelona como la Milla Digital de Zaragoza. El conjunto de operaciones agrupadas bajo el nombre de 22@ son la transformación urbanística más importante actualmente el curso en Barcelona, ocupando un total de casi dos millones de m², equivalentes a 117 manzanas del Eixample. El nombre 22@ proviene de la recalificación de los suelos calificados como industriales en el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, que recibían la etiqueta de 22a. El documento marco de estas transformaciones es la Modificación del Plan General Metropolitano (MPGM), documento que establece las bases conceptuales, urbanísticas y jurídicas de la transformación. La MPGM es fruto de un negociación llevada a cabo entre 1998 y 1999, donde se discutió el uso que darle a las 116 Ha. de suelo calificado como industrial. La magnitud de los cambios hace que la MPGM haya sido pensada desde el comienzo como un documento marco, como un instrumento de pla-

nificación flexible. La industria tradicional no se encuentra ya en Poblenuou, hace tiempo que se situó en los polígonos industriales y periferias. Hoy nuevos elementos configuran el cambio en la organización del trabajo: integración entre organización y Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, la formación de redes de relaciones y de cooperación que conducen a empresas virtuales. Las estructuras centrales adelgazan, con un cambio importante por lo que se refiere al papel del territorio. Se habla ya de la “nueva economía digital” emergente. Este nuevo conglomerado industria-servicios debe volver a la ciudad, a la nueva ciudad del conocimiento. Se trata por tanto de re-colocar el barrio en el centro de la ciudad postindustrial, “para situar a la ciudad en una buena posición para competir con otras poblaciones europeas en la nueva sociedad tecnológica y, en definitiva, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”. Este objetivo se concreta en una serie de medidas específicas destinadas a la reutilización del suelo industrial por las “actividades @”, es decir, aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como con la investigación, el diseño, la edición, la cultura, la actividad multimedia, la gestión de bases de datos y del conocimiento (Narredo, 2003).

No obstante, la atracción de capital y la estrategia de escalar en el ránking mundial de ciudades, en este caso apoyada sobre la movilización de nuevas tecnologías, supone una crisis social, que es admitida desde la concepción de la ciudad empresa. La movilidad forzada se considera en el contexto de transformación hasta cierto punto inevitable en una implicación mutua de la lógica de la competencia i la lógica de la dualización. En definitiva, el distrito 22@ supone una apuesta por una ciudad más densa, compacta y equilibrada a través de la plurifuncionalidad y la búsqueda de la incorporación tecnológica, pero contribuye de forma intensa a la homogeneización social (Boixader, 2004).

Por su parte, la llegada del tren de alta velocidad a Zaragoza y las transformaciones urbanas que se han desarrollado en los entornos de la vieja estación de “El Portillo” y en la nueva de “Delicias” han constituido una oportunidad para el desarrollo de un proyecto urbanístico-tecnológico innovador: Milla Digital. Milla Digital es una actuación que aprovecha los espacios el desarrollo urbanístico de las

dos zonas para configurar una *Ciudad de la Innovación y el Conocimiento*, en la que convivirán las viviendas, las empresas y los equipamientos bajo una orientación común volcada en las actividades intensivas en conocimiento, un urbanismo de gran calidad y unas infraestructuras avanzadas de telecomunicaciones de las que se beneficiarán tanto los vecinos residentes como los negocios radicados en la Milla. Milla Digital es un proyecto fundamental del Ayuntamiento de Zaragoza para ayudar a que empresas, instituciones y ciudadanos se posicionen para formar parte del medio económico y social del siglo XXI.

Antes de finalizar este apartado no quisiéramos olvidarnos de otro de los temas recurrentes de debate, conseguir la proximidad trabajo-residencia, objetivo más fácil de argumentar de forma teórica que de conseguir en la práctica, pues la mayor parte de las estrategias previstas: prever espacios de actividad económica de pequeña escala en las nuevas actuaciones: oficinas, pequeños negocios, locales comerciales de pequeño formato; mezclar tejidos de actividad económica en barrios residenciales, siempre que su actividad no provoque un impacto negativo en la habitabilidad de la zona; fomentar la transformación de tejidos industriales en espacios de actividad mixta compatibles con la vida urbana; y elaborar planes de revitalización de antiguos tejidos industriales, generalmente próximos a los tejidos urbanos, a través de tejidos intermedios de uso mixto, en lugar de favorecer las deslocalizaciones a lugares cada vez más alejados, no garantizan necesariamente que los trabajadores, por razón de renta, por la escasa movilidad residencial que afecta a las familias españolas frente a la mucho mayor movilidad laboral, o por cualquier otra razón, vayan a poder permitirse encontrar alojamiento asequible en el entorno de su lugar de trabajo.

3. Las Agendas 21 Local y el urbanismo sostenible

La A21L se ha convertido en el instrumento que aspira a contener las actuaciones locales que intentan trasladar el concepto del desarrollo sostenible desde la retórica política a nivel global a la esfera operativa y real en la escala local. La A21L propugna un desarrollo sostenible descentralizado pero concertado, en el que se requiere una respuesta proactiva desde el gobierno local, ya que son los pueblos y ciudades quienes mejor conocen cuáles son sus propios intereses medioambientales, sociales y económicos.

“EL DECRETO 10/2004, DE 5 DE FEBRERO, DE CREACIÓN DE AGENDAS 21 LOCALES”

Contenidos mínimos de una Agenda Local 21

El decreto fija como contenidos mínimos para la Agenda 21 Local los siguientes:

- *Diagnóstico Integral del Municipio*: Lo primero es conocer el estado ambiental actual del municipio. [Debe contener un pre-diagnóstico, un diagnóstico cualitativo basado en la percepción de los ciudadanos/as recogida mediante encuestas, y un diagnóstico técnico basado en datos objetivos.]
- *Plan de Participación Social*: La participación ciudadana es el pilar básico de cualquier proceso de implantación de A21L. El plan debe definir claramente los cauces e instrumentos para promoverla e incentivarla.
- *Plan de Acción*: Actuaciones que se deben realizar y forma de llevarlas a cabo con un calendario que distribuya dichas actuaciones a lo largo del tiempo. [Este es el documento que, tras un periodo de consulta pública, decidirá el modelo de desarrollo del municipio para los próximos años].
- *Plan de Seguimiento*: Implantación de un sistema de indicadores concretos y medibles que permita realizar comparaciones entre municipios y evaluar las mejoras producidas.

Las corporaciones locales que habían suscrito la *Carta de Aalborg* en 1998 eran aproximadamente sesenta, y en la actualidad son más de mil doscientos los municipios, mancomunidades, diputaciones, cabildos, regiones o redes de municipios los que la han firmado o iniciado los trámites para hacerlo². No obstante, es necesario insistir en que se trata sólo de un compromiso nominal, que no necesariamente implica un esfuerzo serio de implantación posterior. En cualquier caso, se pueden observar diferencias significativas entre las distintas comunidades autónomas. En este sentido, las diputaciones y los Gobiernos autónomos están desempeñando un papel primordial a la hora de promover su implantación, aunque las Agendas 21 Locales sean procesos de regla-

2 En total, son 1.195 los municipios, mancomunidades, diputaciones, cabildos, regiones o redes de municipios firmantes, y 42 más están en trámites de adherirse, según los datos extraídos de la página web: http://www.aalborgplus10.dk/media/short_list_14-12-2010.pdf cuya última actualización data del 23 de febrero de 2010.

mentación local. Así, la mayoría de las comunidades conceden ayudas a los ayuntamientos con este fin y, en muchos casos, también se da apoyo técnico, metodológico o se organizan encuentros. Algunos de estos Gobiernos regionales han elaborado sus propios planes o estrategias de desarrollo sostenible o Agendas 21 como Euskadi, Navarra o Cataluña.

En cualquier caso, aunque los procesos de A21L parecen constituir una moda en la actualidad y muchas comunidades autónomas se han sumado a la promoción de su implantación, el grado de desarrollo y alcance dista mucho de ser homogéneo, como podemos apreciar en el cuadro adjunto:

Tabla 1. Cuadro resumen del impulso otorgado a la Agenda 21 Local en las comunidades autónomas

	Pronta respuesta (antes del año 2000)	Respuesta media (2000-2002)	Respuesta tardía (después del año 2002)
Impulso alto	País Vasco ↑ Navarra ↑ Cataluña ↔	Andalucía ↔	
Impulso medio	Madrid → Islas Baleares →	Asturias → Islas Canarias ↓ Castilla La Mancha →	Cantabria ↑
Impulso bajo	Castilla y León ↔ La Rioja ↔	Comunidad Valenciana ↓ Galicia ↔ Murcia ↔	Aragón → Extremadura ↔

- (Trayectoria muy positiva)
- (Trayectoria positiva)
- (No hay avances significativos)
- (Trayectoria negativa)

Fuente: Aguado Moralejo et alii, 2007: 211.

Según concluía el Observatorio de la Sostenibilidad de España en el último informe publicado, relativo al año 2009, la iniciativa y desarrollo de la Agenda 21 Local en España se encuentra impulsada y liderada principalmente por Diputaciones Provinciales y Comunida-

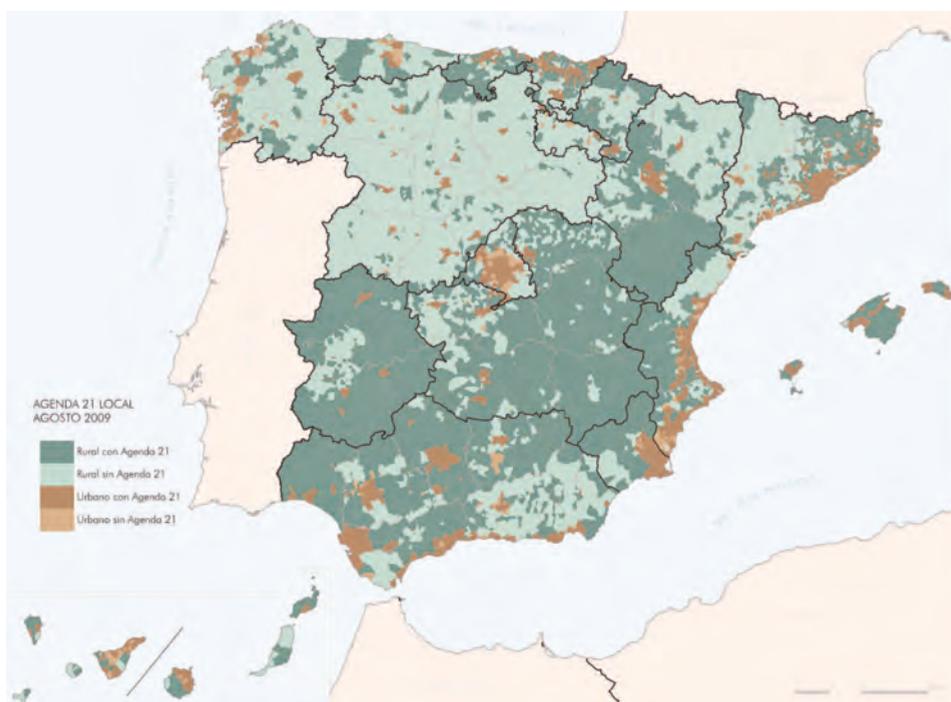
des Autónomas bajo programas de adhesión voluntaria de los ayuntamientos, que les dotan de financiación (hasta el 100% en algún caso) para la implantación de la Agenda 21 Local. Gracias a estos programas, España sigue siendo el país europeo con mayor grado de implantación de Agendas 21 locales. Actualmente, 3.763 municipios han iniciado el proceso, lo que supone un 46,42% del total de los municipios españoles. Estos datos han sido obtenidos a partir de la información facilitada por los organismos dinamizadores, dada la inexistencia de un registro oficial a nivel nacional de municipios con Agenda 21 Local.

Pero, aun cuando la Agenda 21 Local está cada vez más difundida en los municipios españoles y ha sido entendida como un proceso participativo para la elaboración de planes de acción a largo plazo, no se ha desarrollado como una verdadera herramienta para el desarrollo sostenible, sino que ha sido más utilizada para el desarrollo de planes ambientales. También se ha observado que los planes de acción desarrollados en las Agenda 21 locales han sido creados generalmente a espaldas de los ejes directores básicos de desarrollo del país, Comunidad Autónoma, Región y/o Comarca al que pertenecen. Esto supone que, en muchas ocasiones, su implementación se vea dificultada y se conviertan más que en planes de desarrollo, en tratados de intenciones o quimeras inalcanzables. El proceso de implantación de Agenda 21 local ha conducido a la creación de importantes estructuras de apoyo e intercambio de experiencias en el ámbito local, las redes de municipios. Las redes de municipios por la sostenibilidad o Redes de Municipios Sostenibles, aportan un fluido intercambio de experiencias entre municipios que ayuda a que los procesos de A21L arraiguen y se desarrollen en plenitud.

En Cataluña se inició muy pronto el debate político sobre la A21L, como lo demuestra la temprana participación de miembros del Gobierno de la Generalitat en la Cumbre de Río de 1992. Cataluña no sólo destaca por su prontitud de respuesta, sino que también es una de las comunidades que más ha avanzado en el desarrollo de programas y políticas de sostenibilidad local y, dentro de ella, es la Diputación de Barcelona, la que más está trabajando en relación a la A21L. Fruto de un largo proceso de trabajo interdepartamental que duró hasta el año 2002, se publicó la *Propuesta de Agenda 21 de Cataluña*, que tras ser sometida a un proceso de consulta dio origen al documento *Agenda*

21 de Catalunya: El Compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global, presentado en la Cumbre Mundial de Medio Ambiente celebrada en Johannesburgo en el año 2002 y aprobado definitivamente en primavera de 2003. Pero, quizás lo más reseñable es el esfuerzo que se está realizando para involucrar a todos los agentes gubernamentales a través de la *Mesa per a la Sostenibilitat Local de Catalunya* (las cuatro Diputaciones, la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*, agentes comarcales, asociaciones de municipios, CILMA, etc.) y a la ciudadanía.

Figura 1. Grado de implantación de las Agendas 21 Locales



Fuente: Elaboración OSE 2009.

La Comunidad Foral de Navarra está realizando una destacada labor en la implantación de la A21L, siendo la Consejería de Medio Ambiente la encargada de su difusión en el ámbito municipal. En este sentido, lleva realizando actuaciones desde el año 1998, año en el que se reestructuró el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, incorporando la Unidad de Medio Ambiente Urbano, como unidad administrativa específica para el apoyo y desa-

rrollo de las Agendas 21 Locales. La Unidad de Medio Ambiente Urbano, determina dos actividades prioritarias: la realización de auditorías ambientales en los municipios y el apoyo al subsiguiente inicio de las Agendas 21 Locales. Las acciones acometidas iban destinadas, en un principio, a municipios con una población superior a 4.000 habitantes, aunque seguidamente se procedió a la realización de auditorías de forma mancomunada o comarcal, abarcando, de este modo, a municipios que presentaban una población inferior a los 4.000 habitantes. Durante los años posteriores ha continuado la realización de auditorías ambientales en otros municipios.

Los antecedentes del desarrollo sostenible en Madrid los encontramos en el documento *Madrid 21: Estrategia para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Madrid*, presentado por el Gobierno de la Comunidad en el año 1995. Otro precedente más cercano en el tiempo es la Propuesta de indicadores ambientales de la Comunidad de Madrid, elaborada y presentada por la Consejería de Medio Ambiente en 1999. A partir del año 2002, comenzó una campaña de difusión y promoción de la Agenda 21 en la Comunidad de Madrid, a través de la realización del primer ciclo de seminarios sobre la A21L, la participación y patrocinio de cursos y jornadas, y el inicio de procesos de Agenda 21 escolar, que ha continuado durante los años posteriores.

En las Islas Baleares y en relación a la A21L, es la Consellería de Medio Ambiente la encargada de llevar a cabo las actividades para su desarrollo. Los primeros pasos se dieron en el año 1996 cuando la Consellería de Medio Ambiente inició el Programa ECOTUR dentro del cual se introdujo la promoción de la A21L como objetivo principal. Para que el fomento de la A21L no se convirtiese en un mero compromiso retórico, se constituyó un equipo de dinamización formado por tres técnicos que se encargó de impulsar y asesorar a los ayuntamientos. También, ha apostado fuertemente por el tema de los indicadores y se han definido 22 Indicadores de sostenibilidad, que con las subindicadores llegan a 60, y se está dando gran relevancia a las acciones de educación ambiental y participación ciudadana a través del *Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Balears*. Con el objetivo de guiar y orientar a dicho Foro, se ha creado el CASIB (Consell Assessor per la Sostenibilitat de les Illes Balears), un órgano consultivo formado por expertos vinculados a los temas de referencia.

En 1999, se aprobó la *Estrategia de Desarrollo Sostenible para Castilla y León. Agenda 21: Prioridades 2000-2006*, que identificaba un conjunto de prioridades y criterios de actuación para la introducción del Desarrollo Sostenible en el modelo regional. Los antecedentes de esta Estrategia se encuentran en el proceso abierto con *El Libro Verde del Medio Ambiente de Castilla-León*. En esta Estrategia, la promoción de las Agendas 21 Locales es una de las prioridades, cuya ejecución se aborda desde varias líneas de acción como la firma de Convenios de Colaboración con entidades locales y con la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA), el lanzamiento de líneas de subvenciones para actividades de educación ambiental, apoyo directo a la elaboración de la A21L en determinados casos, la publicación de una página web institucional o la impartición de cursos sobre la A21L, entre otras.

La Consejería de Turismo y Medio Ambiente, impulsó en 1999 la elaboración del informe Diagnóstico Ambiental de La Rioja, tras el cual se redactó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de La Rioja en el año 2001. Dentro de esta Consejería, la Dirección General de Calidad Ambiental inició en octubre de 2001 un proyecto piloto denominado «Puesta en marcha y seguimiento de la A21L en siete municipios de La Rioja», con el fin de intercambiar experiencias y hacer un seguimiento de la evolución de la implantación de la A21L en siete municipios riojanos.

Por su parte, el Gobierno vasco aprobó, el 5 de junio de 2002, Día Mundial del Medio Ambiente, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020, en la que se establecen más de 200 compromisos, entre los que figuran, por ejemplo, que los municipios de más de 10.000 habitantes dispongan de un técnico ambiental o que los municipios de más de 5.000 habitantes tuvieran elaborado el diseño de la A21L para el año 2006, objetivos estos últimos que ya se han cumplido. Esta estrategia se forjó tras cinco años de trabajo previo, si tomamos como referencia la fecha de promulgación de la Ley General 3/1998 de Protección del Medio Ambiente de la CAPV, en la que se establecía la necesidad de elaboración de un Programa Marco Ambiental.

En Andalucía empezaron con el proceso de implantación de la A21L en el año 1999, cuando se aprobó en Consejo de Gobierno la elaboración de la Agenda 21 para Andalucía, que fue finalmente apro-

bada en el año 2004 (CMA, 2004). Para impulsar la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, se constituyó un Foro de Desarrollo Sostenible el 25 de febrero de 2002. Paralelamente a este documento de base, la Junta de Andalucía en colaboración con la Federación Andaluza de municipios y provincias (FAMP), impulsó el establecimiento del programa «Ciudad 21», programa de carácter medioambiental destinado a municipios con más de 10.000 habitantes, que representan el 76% de la población andaluza. Además, consideró oportuno ampliar dicha Red a los 28 municipios, que pertenecen a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, que firmaron su adhesión el 4 de junio de 2002. Por otra parte, la Consejería de Medio Ambiente lleva trabajando varios años en el tema de los indicadores y puso en marcha, en 1999, el Sistema de Indicadores Ambientales de Andalucía. Dentro de este sistema de indicadores, de ámbito regional, se integra una propuesta concreta de indicadores de medio ambiente urbano. Para la definición y cálculo de los mismos se contó con la información extraída de los cuestionarios elaborados para el Diagnóstico Ambiental de las ciudades de Andalucía de más de 30.000 habitantes.

En diciembre de 2000, se celebraron, en las localidades de Mieres y Pola de Lena, las *I Jornadas: los Ayuntamientos de Asturias y la Agenda 21*, en las que se acordó la firma de la *Declaración por el Desarrollo Medioambiental Sostenible de Asturias* que pretende servir de base para la creación de una Red regional de Agendas 21 (Aguado, 2001). En marzo de 2002, se celebró el Encuentro municipal sobre Agendas 21 Locales en Asturias, donde la Consejería de Medio Ambiente se comprometió a dar un mayor impulso a la Agenda 21. Así, en junio de ese mismo año se aprobó la Declaración Institucional por el desarrollo sostenible.

Hacia mediados de 2004, el 80% de los municipios canarios contaba con un técnico especializado en A21L y el 68% había firmado la *Carta de Aalborg*. Igualmente, un hito importante fue la celebración en el año 2002, de unas Jornadas de Agenda 21, organizadas por la Federación Canaria de Municipios (FECAM), en la cual se firmó un convenio entre la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, la FECAM y distintos organismos universita-

rios, en las que se sentaron las bases para el desarrollo de la Estrategia Canaria de desarrollo sostenible y se firmó la declaración del *Compromiso Canario por el Desarrollo Sostenible* por parte de los numerosos alcaldes y representantes municipales allí congregados. Sin embargo, en la actualidad, dentro del Gobierno Insular no se contempla ninguna Consejería ni personal técnico que desempeñe funciones específicas de promoción de la A21L, ni la coordinación regional de estos programas. También, se ha paralizado la *Estrategia de Biodiversidad* y la *Estrategia de Educación Ambiental*. Algo similar ha ocurrido con la *Estrategia Ambiental Canaria de Desarrollo Sostenible*, que tras haberse finalizado la redacción por parte del equipo de expertos, no se le ha dado ninguna difusión. Sin embargo, en el año 2005, se publicó una *Guía Metodológica para la incorporación de la perspectiva de género en las Agendas 21 Locales y los Planes de Urbanismo en Canarias*.

En Castilla la Mancha, uno de los aspectos más llamativo es que se ha trabajado en materia de sostenibilidad desde distintas Consejerías (por ejemplo, desde la Consejería de Sanidad que gestionaba el Proyecto de Ciudades Saludables o desde la Consejería de Administraciones Públicas, firmante de un convenio con la Federación de Municipios de Castilla La Mancha para apoyar a los municipios que quisieran iniciar su A21L), aspecto éste que resulta insólito, dado que en la mayoría de las comunidades autónomas es el Departamento de Medio Ambiente quien ejerce las competencias en esta materia. En todo caso, en el año 2003, tras la reestructuración de la Consejería de Medio Ambiente, se creó la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental, gracias a la cual, se está avanzando notablemente en el marco de actuación de la A21L.

A pesar de que la Consejería de Medio Ambiente declaró que el diseño y la aplicación de la Agenda 21 constituían el primer eje de la política ambiental del Gobierno valenciano, las acciones realizadas para su promoción desde el gobierno autonómico han sido escasas. Así, los primeros pasos institucionales para la aprobación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana se dieron el 16 de julio de 2002, fecha en la que el Gobierno Valenciano aprobó el documento base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana. Por su parte, la Diputación de Valencia con la aprobación de la *Carta de Valencia* en el

año 1995, se comprometió a impulsar la A21L en los municipios de su provincia aunque no fue hasta el año 2000, con el impulso de cuatro auditorías ambientales piloto (Xátiva, Sagunto, Bolbaite y Estivella), cuando ese compromiso inicial se plasmó en actuaciones reales.

En Galicia, la promoción de la A21L se realiza mediante la firma de convenios específicos con las entidades locales que se hayan adherido a la *Carta de Aalborg*. También, en esta Comunidad es la Consejería de Medio Ambiente quien se ocupa de estas funciones, e incluso, se estableció dentro de ella en el año 2002 el Centro de desarrollo sostenible con funciones exclusivas y específicas de sostenibilidad. Este departamento, tiene también la responsabilidad de supervisar la implantación de la *Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible*. Por último, las acciones desarrolladas en los últimos años se han centrado en dos proyectos concretos: por un lado, en el desarrollo de estrategias de desarrollo sostenible en las urbes gallegas para el periodo 2003-2005 y, por otro lado, en su implantación en las áreas rurales que no lo tenían, en el periodo 2003-2009. Sin embargo, como afirmó el Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en septiembre de 2005, la *Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible* aprobada en mayo de ese mismo año, no había cumplido con las expectativas que se tenía de ella, puesto que sólo 17 municipios gallegos estaban en proceso de elaboración de A21L y, por todo ello, se decidió reelaborar la Estrategia.

En la Comunidad de Cantabria, el interés por la A21L es muy reciente y se puede afirmar que hasta el año 2004 las acciones eran, prácticamente, testimoniales. En este año se creó el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria (CAMAC), un órgano de consulta cuya función es la promoción del desarrollo equilibrado y sostenible en la región, y se aprobó la constitución de la Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En el marco de la A21L, el Gobierno de Aragón se ha quedado un poco al margen, a pesar de que se pueden encontrar iniciativas interesantes al respecto a nivel municipal o comarcal (Barbastro, la comarca del Sobrarbe, Zaragoza, la A21L de la Asociación de Entes Locales del Pirineo - ADELPA, la A21L de la comarca del Maestrazgo). En cualquier caso, el Departamento de Medio Ambiente elabora Informes Anuales de Medio Ambiente, ha desarrollado un sistema de indicadores ambientales y ha elaborado la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EAREA).

En Extremadura, fue también a lo largo del año 2004 cuando se empezaron a dar los primeros pasos en relación a la A21L. Derivado de esta nueva voluntad, la Junta de Extremadura, en concreto, la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Desarrollo Rural, comenzó a desarrollar un programa para la promoción e implantación de la A21L en 24 mancomunidades de la región. Como punto de partida, se ha elaborado la *Guía de Implantación de la Agenda 21 en Extremadura*, donde se designa a la Consejería de Desarrollo Rural como entidad coordinadora de la implantación de la Agenda 21 en Extremadura. Esto es así, debido al carácter eminentemente rural de Extremadura y a la percepción de la A21L como un instrumento de vertebración del territorio. En consecuencia, en dicha Estrategia, se establecen, por un lado, la estructura organizativa de la A21L y la metodología a seguir en el caso de los municipios extremeños y, por otro lado, se insiste en la implantación de la A21L a través de las mancomunidades, para lo cual será necesario disponer de un técnico especialista en Agenda 21 denominado «Técnico 21», en cada Mancomunidad. Durante los años 2004 y 2005, el esfuerzo de la Consejería de Desarrollo Rural se centró en tareas de información, difusión y publicidad de la A21L mediante jornadas de información y sensibilización en cada mancomunidad extremeña así como en la edición del documento Proceso de Implantación de la A21L.

Por lo que respecta a los temas de cooperación y creación de redes, en el caso de Cataluña, la Diputación de Barcelona es la institución que ha realizado los mayores esfuerzos para la implantación efectiva de la A21L mediante la promoción de la constitución de la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*, que consiste en una red de municipios que trabajan juntos por un desarrollo sostenible. En esta línea, la Diputación de Gerona constituyó en 1999 el *Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient* (CILMA) con la misma finalidad que posee la Xarxa.

En el caso del País Vasco han sido, sin duda, las iniciativas de constitución de Udaltaldes 21, grupos de municipios que trabajan de forma conjunta para el diseño de la A21L, junto con la creación de Udalsarea 21, la Red Vasca de Municipios por la Sostenibilidad, las que más han contribuido a la difusión de la A21L en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Barrutia *et alii*, 2007). En la primera de estas

iniciativas, lanzada en el año 2000, se trabajó, en una primera fase, con nueve ayuntamientos pertenecientes a los tres territorios, mientras que en la segunda fase, a partir del año 2002, se empezaron a firmar convenios con grupos de ayuntamientos agrupados por comarcas o mancomunidades. Por otra parte, la Red Udalsarea 21, que inició su andadura en el año 2002, se plantea no sólo como una medida para dar continuidad a los municipios que pertenecen a estos Udaltalde una vez que hayan finalizado el diseño de la A21L, sino que también está destinada a aquellos municipios, como son las tres capitales vascas, que se encuentren en fases avanzadas en el proceso de implantación de la A21L y no han constituido previamente ningún Udaltalde. En definitiva, esta Red se concibe como un punto de encuentro, organizada a través de un comité técnico y un comité político, en el que se buscan sinergias para la implantación de los planes de acción o nuevas fórmulas de financiación para las acciones contempladas en dichos planes.

En el año se creó la Red Navarra de entidades locales hacia la sostenibilidad que integra a aquellas entidades locales de Navarra que han adoptado acuerdos de adhesión a los principios de la *Carta de Aalborg* y están desarrollando Agendas 21 Locales. Navarra, es una de las comunidades que destina mayor cantidad de recursos, tanto técnicos como presupuestarios, a este fin. Desde 1998, la sección de Medio Ambiente Urbano ha financiado el 100% del coste de la auditoría ambiental realizada en los distintos ayuntamientos.

En Andalucía, desde la FAMP, se constituyó la «Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía» (RECSA) en el año 2001 a la que se invita a sumarse a todos los municipios que participan en el Programa Ciudad 21. A estas hay que añadir otras de más reciente creación, como la Red Provincial de Ciudades Sostenibles de Huelva (2004), la Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén (2005), la Red de Agendas 21 locales cordobesas (2006), vinculada a la Delegación de Medio Ambiente y Promoción Agropecuaria de la Diputación de Córdoba, la Red provincial de municipios para la sostenibilidad de Málaga (2006) o la Red granadina de municipios hacia la sostenibilidad (2009), todas y cada una de ellas lideradas por sus respectivas diputaciones.

En Castilla y León, a pesar de su extensión sólo encontramos, a escala provincial, la Red de Municipios Palencia 21 Rural que cuen-

ta con apoyo de la Comunidad Autónoma, a través del Convenio de Educación Ambiental vigente entre las dos instituciones.

En Galicia, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible está trabajando en el fomento de acciones transnacionales, y por ello firmó un convenio de cooperación para la implantación de Agendas 21 Locales y de auditorías urbanas en los municipios del eje atlántico del noroeste peninsular, en el marco del programa INTERREG III-A Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2000-2006, participando en él las siguientes ciudades: Santiago de Compostela, A Coruña, Lugo, Ourense, Vigo, Ferrol y Monforte de Lemos. En cuanto al tema financiero, la Consejería de Medio Ambiente ha primado que el desarrollo de la A21L se realice de forma mancomunada, en cuyo caso la subvención alcanza el 80%, con lo cual se ha propagado este modo de proceder. Muy recientemente, en el año 2008, se ha creado la Rede Galega de Concellos pola Sostibilidade, que une a municipios de las cuatro provincias gallegas.

En Murcia, el porcentaje de municipios implicados en procesos de A21L es relativamente reducido, por lo que desde el Gobierno de Murcia se ha tratado de incrementar esta implicación municipal a través de la firma de Convenios, desde el año 2002, entre los ayuntamientos adheridos a la *Carta de Aalborg*, la Consejería de Medio Ambiente y la Federación de municipios de la Región de Murcia. Por todo ello no sorprende que la red de cooperación de municipios vinculados a la Agenda 21 Local, *RedMur21* Red de Municipios Sostenibles de la región de Murcia, haya sido la última en constituirse el pasado año 2010.

En síntesis, a día de hoy sólo tres comunidades, Madrid, Islas Canarias y Extremadura, carecen de cualquier estructura de cooperación municipal en materia de aplicación de la Agenda 21 Local.

Prácticamente en casi todas las comunidades autónomas, los programas de A21L son competencia de los Departamentos de Medio Ambiente, a excepción de Cataluña, donde estas actividades se coordinan desde Presidencia, y de Extremadura, donde se sitúan en la Consejería de Desarrollo Rural, comprensible en este caso dado el marcado predominio de los municipios de carácter rural de dicha comunidad autónoma. Además, pueden existir otros departamentos, como el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales en Aragón, la Consejería de Sanidad y de Administraciones Públicas

en Castilla la Mancha y la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas en Madrid, o fundaciones, como es el caso de la Fundación Doñana 21 en Andalucía, de DEYNA en Castilla y León o de FIDA en Madrid, que colaboren en tareas específicas. Igualmente tenemos a las asociaciones de municipios, tanto las creadas exclusivamente para el desarrollo sostenible como las federaciones de municipios y provincias en Canarias, Castilla La Mancha, Euskadi, y Murcia, que desempeñan también un papel primordial, sobre todo a la hora de poner en contacto a los diferentes ayuntamientos y favorecer, de este modo, la mutua transferencia de información. Otro elemento interesante es la creación de organismos que desempeñan funciones de asesoría o investigación como es el caso de los consejos de sostenibilidad en Andalucía, Baleares, Cantabria y Cataluña o la constitución de foros de debate sobre desarrollo sostenible en Baleares y Canarias, que desempeñan similares funciones.

El hecho de que sea el Departamento de Medio Ambiente quien se encargue de la A21L, puede dar lugar a que no exista suficiente transversalidad en la implantación del desarrollo sostenible y que, por tanto, la A21L se reduzca a un mero plan de acción ambiental. Al mismo tiempo, estos departamentos suelen ejercer un papel secundario en la actividad gubernamental, ya que disponen de escaso presupuesto en comparación con otros. Sirva de contraejemplo, el caso de Cataluña, única comunidad en la que, a pesar de que la Consejería de Medio Ambiente esta fuertemente involucrada, es la Secretaría Técnica de la Agenda 21 perteneciente al Departamento de Presidencia quien coordina y ha publicado *L'Agenda 21 de Catalunya: el compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global*.

Volviendo sobre el tema de la cooperación, la creación de redes de ciudades sostenibles, que puedan compartir información y recursos, es una de las actividades que más auge está experimentando en los últimos años. Así, múltiples experiencias de este tipo están proliferando en los últimos años, bien a escala autonómica o bien a escala provincial, y podríamos afirmar que en todos los casos, se aprecia un incremento notable del número de municipios implicados, al menos formalmente, en procesos de A21L. Los fines que persiguen estas redes se fundamentan, habitualmente, en el intercambio de experiencias, la difusión de información relevante para los ayuntamientos inmersos

en procesos de A21L y la promoción de proyectos conjuntos. También, permiten acceder a financiación exterior (sobre todo, fondos europeos), que de otro modo no sería accesible para los ayuntamientos de forma individual. Un caso singular es el de Castilla La Mancha. Esta comunidad autónoma, antes de mostrar interés por la A21L, contaba con una red de municipios que relacionaban la salud con el desarrollo sostenible denominada «Red de ciudades saludables». Cuando empezaron a trabajar en la A21L, esta red se incorporó a una nueva denominada «Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla la Mancha».

Sin embargo, las iniciativas desarrolladas por las distintas redes así como el compromiso de los distintos agentes varía mucho de unos casos a otros, pero se puede observar que las comunidades autónomas más activas en temas de A21L son las que precisamente cuentan con una red de municipios sostenibles. Asimismo, otro aspecto fundamental para evaluar el avance en la A21L es el presupuesto destinado a ella, y dentro de éste, la concesión de subvenciones a los municipios. En este ámbito, también se refleja la relación directa entre la existencia de una red de municipios y la mayor dotación de ayudas y que, incluso, muchas veces, se da prioridad a los municipios que pertenecen a dicha red.

4. Las agendas 21 local de las principales ciudades españolas: objetivos, Metodología, fuentes y criterios para la selección de situaciones representativas

Llegados a este punto de nuestro trabajo nos planteamos la contribución que en el marco de la planificación urbana sostenible podríamos realizar y decidimos atender al análisis de las principales apuestas que en materia de urbanismo contienen las Agendas 21 Locales de las principales ciudades españolas. Recordamos que las Agendas 21 aspiran a contener las actuaciones locales que intentan trasladar el concepto del desarrollo sostenible desde la retórica política a nivel global a la esfera operativa y real en la escala local aunque también somos conscientes de que el compromiso es en la mayor parte de los casos nominal y no vinculante y aunque la Agenda se entiende como un proceso participativo para la elaboración de planes de acción a largo plazo, no se ha desarrollado como una verdadera herramienta para el desarrollo sostenible, sino que ha sido frecuentemente utilizada para el desarrollo de planes ambientales.

Partiendo de este planteamiento los objetivos genéricos de nuestro análisis se concretan en dos:

- a. Verificar cuántas y qué ciudades de nuestra muestra han trascendido los planes de carácter ambiental para introducirse con propuestas en el campo del urbanismo y más concretamente de la estructura física urbana y la mixticidad de usos.
- b. Analizar qué grado de correlación existe entre el compromiso mostrado por las distintas comunidades autónomas en materia de desarrollo de las Agendas 21 locales (cronología de la respuesta, grado de apoyo y mantenimiento del mismo) y la concentración en sus territorios de un mayor o menor número de ciudades comprometidas con la sostenibilidad en materia de urbanismo.

A partir de este momento la metodología seguida ha sido la de seleccionar una muestra de 54 ciudades, todas las capitales de provincia españolas, más las dos capitales autonómicas (Santiago de Compostela y Mérida) que no ostentan ese rango, y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El objetivo de obviar otros criterios de selección rango-tamaño ha sido el de poder contar con una muestra representativa y equilibrada desde el punto de vista territorial e impedir una concentración del análisis en torno a las áreas metropolitanas de las dos grandes metrópolis españolas y las zonas de litoral. A continuación hemos procedido a definir una serie de variables a identificar en el análisis de cada agenda como resultado del estudio y síntesis de las principales propuestas contenidas en el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano y más concretamente las relativas al urbanismo en sus aspectos de estructura física y usos mixtos. En concreto, las variables seleccionadas en el análisis de las Agendas 21 locales analizadas han sido:

1. ¿Existe una relación o plan de indicadores de sostenibilidad urbana dentro de la Agenda? Indicador a21urb01
2. ¿Se incluyen criterios de densidad que garanticen mínimos de compacidad del tejido urbano? Indicador a21urb02
3. ¿Se mencionan limitaciones de tipologías edificatorias creadoras de dispersión urbana? Indicador a21urb03
4. ¿Se fomenta la urbanización en áreas adyacentes a núcleos urbanos consolidados? Indicador a21urb04

5. ¿Se proponen planes de vinculación o desenclavamiento de espacios aislados pre-existentes? Indicador a21urb05
6. ¿Se propone la renovación de tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes? Indicador a21urb06
7. ¿Se apuesta por la recuperación de suelos en desuso en el interior de ámbitos urbanos? Indicador a21urb07
8. ¿Se apuesta por la recuperación del espacio público para el peatón? Indicador a21urb08
9. ¿Se fomenta la incorporación de la información al espacio público: diseño y TICs? Indicador a21urb09
10. ¿Se propone la creación de nuevas áreas de centralidad? Indicador a21urb10
11. ¿Se incluye el establecimiento de usos mixtos en nuevos tejidos urbanos? Indicador a21urb11
12. ¿Se potencia la implantación de actividades densas en conocimiento? Indicador a21urb12
13. ¿Se intenta conseguir la proximidad trabajo-residencia apostando por introducir tejidos de actividad económica en áreas residenciales? Indicador a21urb13. **(Tabla 2 y Figura 2)**

La fuente utilizada para el análisis de este apartado del trabajo han sido las páginas web de los 54 municipios analizados que, bien dentro de la página genérica del ayuntamiento o bien en página web específica, hacen públicos los resultados del diagnóstico y/o Plan de Acción de la Agenda 21 Local. También, por ello, los dos primeros criterios de valoración han sido precisamente la existencia o no de dicha página específica y la publicación del diagnóstico y/o Plan de Acción. Habría que señalar antes de seguir avanzando en este punto que sólo en dos casos, Segovia y Palencia, ha sido imposible acceder a información alguna sobre las respectivas Agendas 21, pues en ambos casos la información ha sido suprimida de las respectivas páginas web municipales. Algo realmente sorprendente, especialmente en el caso de Palencia, pues esta última recibió el pasado mes de octubre de 2010 el premio Ciudad Sostenible entre 48 candidatas por la elaboración de la Agenda 21 local de la ciudad, que tiene por finalidad, según se reflejaba en prensa, desarrollar una conciencia ambiental mediante la motivación e implicación de todos los ciudadanos, modificando hábitos de

comportamiento y consumo, y potenciar así el desarrollo sostenible. Según declaraciones del alcalde este galardón impulsará al ayuntamiento de Palencia a emprender nuevas medidas ambientales, entre otras, enumeró la promoción del vehículo eléctrico, la iniciativa Smart City, la puesta en marcha del Museo del Agua, el desarrollo de nuevas fases del Plan de Riberas Urbanas y el impulso de nuevas vías verdes.

Otros municipios, además de carecer de página web específica, tampoco tienen publicado ni el diagnóstico ni el Plan de Acción, por lo que ha sido imposible analizar los contenidos de sus respectivas agendas, entre estas últimas se cuentan 10 ciudades: Cádiz, Teruel, Valencia, Badajoz, Mérida, Cáceres, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño y Ceuta. Y en el caso de las cinco ciudades gallegas nos hemos topado con la peculiaridad de que todas ellas han integrado la elaboración de sus Agendas 21 locales dentro del programa INTERREG III-A Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2000-2006, por lo que con las excepciones de A Coruña y Orense que mantienen información de su propia agenda en la red, las restantes ciudades carecen de información específica de los avances y propuestas realizadas para cada una de ellas.

Así pues, y como primer avance de análisis territorial, podríamos decir que encontramos significativas lagunas o agujeros negros de información en Extremadura, buena parte de la Comunidad Valenciana, las Islas Canarias, La Rioja y Ceuta, sin descartar la situación de Cádiz y Teruel. Todo cual parece guardar estrecha relación con la propia postura de sus respectivas comunidades autónomas en materia de promoción del desarrollo sostenible.

5. Análisis en materia de urbanismo de las Agendas 21 Local de todas las capitales de provincia y de comunidad autónoma

Antes de comenzar a analizar el contenido que en materia de urbanismo atesoran las Agendas 21 local analizadas conviene justificar la llamativa exclusión de Madrid. Obviamente la capital del estado no carece de Agenda 21 local, antes al contrario, podríamos decir que está sobre-dotada pues en lugar de haber elaborado una única agenda para la ciudad, en su momento tomó la decisión de realizar 21 agendas, una por distrito. Esta decisión impide su comparación con el resto de las agendas y, lo que es más grave en nuestra opinión, rompe la

visión unitaria y comprensiva de la ciudad, pues entendemos que la suma de 21 agendas fruto de los intereses, opiniones y valores de los agentes y residentes en cada distrito difícilmente puede traducirse en una agenda a escala urbana.

Por otro lado nos encontramos con las 10 ciudades arriba mencionadas que no han publicado ni el diagnóstico ni el Plan de Acción, a las que se sumarían 3 de las 5 ciudades gallegas que no aportan información individualizada al margen del programa INTERREG III, y Segovia y Palencia que habrían hecho desaparecer la información de la Agenda de sus respectivas páginas web. En total, pues, 16 ciudades para las que carecemos de información comparable y que nos deja una muestra de 38 ciudades.

A su vez, y dentro de esta muestra de 38 ciudades tenemos que descartar otras 11 ciudades: Almería, Huelva, Jaén, Huesca, Oviedo, Ciudad Real, Guadalajara, Ávila, Soria, Salamanca y Murcia, que aun habiendo elaborado sus respectivas Agendas 21 local, carecen de criterios y propuestas aplicables en materia de urbanismo pues la agenda viene siendo utilizada preferentemente para el desarrollo de planes ambientales. En síntesis, y descartado este último grupo, nos quedaría una muestra analizable de 27 ciudades que a continuación pasaremos a presentar. Quizás lo primero que cabría señalar es que dentro de la muestra se encuentran todas las ciudades vascas y catalanas, Palma de Mallorca, la mitad de las ciudades andaluzas, Zaragoza, Santander, tres ciudades castellanomanchegas, menos de la mitad de las ciudades de Castilla y León, dos capitales de la Comunidad Valenciana, dos gallegas, Pamplona y Melilla. Es decir las únicas comunidades representadas con el total de sus capitales son País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Cantabria y Navarra, si bien es cierto que en los tres últimos casos se trata de regiones uniprovinciales con los sesgos que ello puede introducir en la estadística.

Comenzando, pues, con la primera variable analizada, ¿Existe una relación o plan de indicadores de sostenibilidad urbana dentro de la Agenda? Habría que señalar que las 27 ciudades de la muestra, previamente decantada, cumplen con este requisito, en todas ellas se incluyen dentro de la relación de indicadores aquellos referidos a la estructura física urbana y los usos mixtos.

Tabla 2. Índices regionales de sostenibilidad urbanística*

a21urb CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	TOTAL	Índice
Andalucía	4	1	2	1	1	2	1	3	1	2	1	1	1	21	0,18
Aragón	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4	0,09
Asturias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Balears	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	5	0,33
Canarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Cantabria	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,13
Castilla y León	4	2	3	2	0	4	3	2	0	0	0	0	0	20	0,15
Castilla-La Mancha	3	0	0	0	1	1	0	3	1	1	1	1	0	12	0,16
Cataluña	4	1	4	3	2	1	1	2	0	2	1	2	1	24	0,40
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Comunidad Valenciana	2	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	6	0,13
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Galicia	2	1	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	11	0,18
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Madrid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Melilla	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0,20
Murcia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Navarra	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,07
País Vasco	3	0	2	1	3	3	3	2	2	3	3	2	2	29	0,64

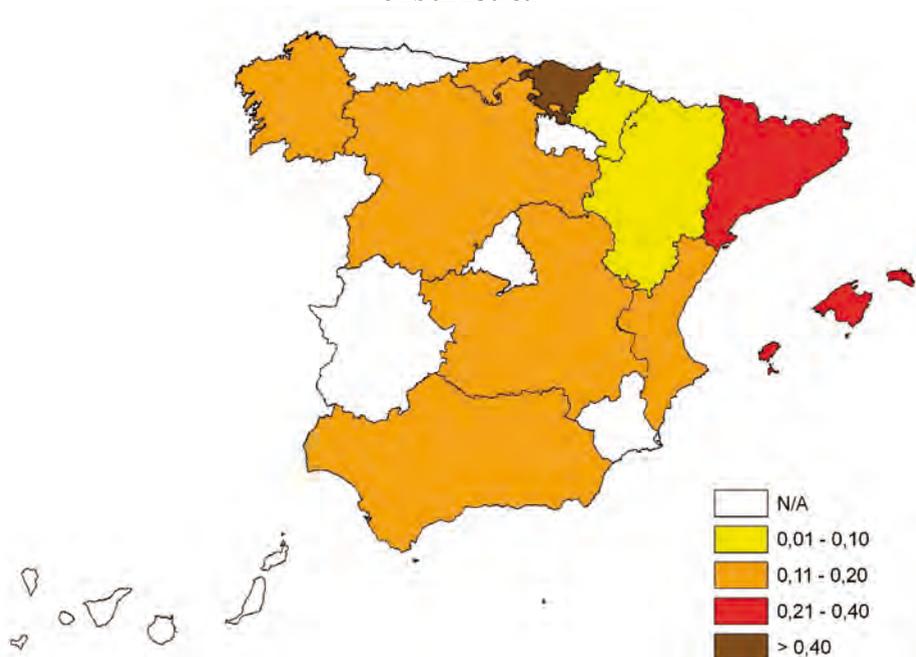
Fuente: Agendas 21 Locales (Elaboración propia)

* Según la numeración que figura en la página anterior.

Nota: Obtenido mediante la siguiente fórmula por Comunidades Autónomas:

$$\frac{N^{\circ} \text{ _d_ indicadores} / \text{Ciudad}}{(\text{Total _d_ Indicadores} \times \text{Total _ciudades})} = \text{Indicador de sostenibilidad urbana a escala autonómica.}$$

Figura 2. Mapa de índices regionales de sostenibilidad urbanística



Fuente: Agendas 21 Locales (Elaboración propia)

Caso bien distinto es el de la segunda variable seleccionada, la inclusión de criterios de densidad que garanticen mínimos de compatibilidad del tejido urbano, en este caso únicamente 5 ciudades (Lérida, Málaga, Valladolid, Zamora y Orense) parecen haberse comprometido de forma directa. Como ejemplos la A21L de Ourense define una ciudad controlada y acotada en su expansión, siendo el de compatibilidad el criterio básico sobre el que se articulan los otros tres grandes principios (complejidad, eficiencia y estabilidad). Por su parte la agenda de Lleida defiende la ciudad compacta mediante un eje de valoración del espacio de contacto con el entorno rural, centrado en la defensa de la huerta tradicional como patrimonio paisajístico, como garantía de calidad ambiental y elemento de desarrollo sostenible mediante la promoción del consumo de productos locales. Otras agendas como las de Zamora y Valladolid, establecen criterios más cuantitativos mediante la inclusión de indicadores de suelo urbanizable y superficies artificiales por nº de habitantes, añadiendo en el caso de Zamora la

rehabilitación de suelos y edificios dentro de la ciudad. Por su parte, el Observatorio del Medio Ambiente Urbano de Málaga, responsable de la Agenda, establece índices de compacidad para cada uno de los barrios de la ciudad, con el fin de analizar por separado su evolución.

Si bien es cierto que la tercera variable, muy relacionada con la anterior, y que plantea limitaciones de tipologías edificatorias creadoras de dispersión urbana parece haber suscitado un mayor número de adhesiones, 19 ciudades la incluyen como criterio clave dentro de sus respectivas Agendas 21 locales, todas las catalanas y vascas con la excepción de Bilbao, además de Palma de Mallorca, Málaga y Córdoba, Zaragoza, Santander, Valladolid, León, Burgos, Alicante, Castellón de la Plana, La Coruña, Orense y Melilla. A modo de ejemplo, la A21L de Málaga promueve en sus objetivos un Planeamiento Urbanístico que no permita de forma generalizada e indiscriminada la vivienda unifamiliar, acotándola a unos espacios morfológicamente adecuados. Por su parte la agenda de San Sebastián propone también como objetivo la optimización del uso y aprovechamiento del área urbana de la ciudad y de cada una de sus partes, en condiciones que den prioridad al uso y aprovechamiento de la ciudad existente, frente a los nuevos desarrollos especialmente de vivienda unifamiliar.

La cuarta variable plantea el fomento de la urbanización en áreas adyacentes a núcleos urbanos consolidados, y es incluida en sus agendas por 10 de las ciudades estudiadas (Vitoria, Barcelona, Lérida, Tarragona, Palma de Mallorca, Málaga, Valladolid, León, Lugo y Orense), mientras la quinta variable que alude a planes de vinculación o desenclavamiento de espacios aislados pre-existentes aparece en 8 ciudades (Vitoria, Donostia, Bilbao, Barcelona, Lérida, Málaga, Cuenca y la Coruña). El plan de acción 2010-2014 de Vitoria establece como principio operativo la articulación de políticas destinadas a evitar la suburbanización y la pérdida de población agrícola de los pueblos del municipio. En otra escala, Barcelona establece una red polinuclear de ciudades y pueblos compactos en el área metropolitana bajo el lema de “*més camp y més ciutat*”; la “*xarxa de ciutats i pobles compactes a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*”. Según su agenda “*El model territorial que s'ha demostrat sostenible durant segles en les nostres latituds temperades és el mosaic conformat per àrees agrícoles, forestals i de pastura, units per marges, tanques vegetals, sèquies, rierols, rius, ... i, entremig, la*

ciutat compacta i complexa, que en el territori es configura com una xarxa polinuclear de ciutats. Fer més ciutat i, alhora, més camp, seria la síntesi dels dos models, l'urbà i el territorial".

Las propuestas de renovación de tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes aparecen de forma destacada en 17 ciudades de nuestra muestra, todas las ciudades vascas, más Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga, Granada, Zaragoza, Cuenca, Valladolid, León, Burgos, Zamora, Alicante, Castellón de la Plana, La Coruña y Melilla. Destaca por su notoriedad en este aspecto la A21L de Bilbao, mediante los Programas Calidad del Espacio Urbano, que han preservado el protagonismo de la ría, incluyendo dentro del objetivo 4.1.2 "Recuperar y rehabilitar áreas y espacios degradados y obsoletos" el desarrollo del Plan Integral para la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. O en el caso de Cuenca la inclusión dentro de la Agenda el programa URBAN para el arrabal histórico de San Antón.

Por lo que respecta a la séptima variable considerada, la apuesta por la recuperación de suelos en desuso en el interior de ámbitos urbanos, 10 ciudades incluyen sus propuestas dentro de la Agenda 21 Local, a saber, todas las ciudades vascas, más Barcelona, Málaga, Zaragoza, Valladolid, Burgos, Córdoba, Zamora y La Coruña. La A21L de Burgos establece un indicador específico para la evolución de las superficies recuperadas mientras la de Córdoba incluye un programa de identificación de suelo urbano deficientemente urbanizado por desuso dentro de la ciudad existente. Destaca también por su magnitud en la superficie de la ciudad las medidas de la Agenda de Valladolid mediante un programa específico a partir de la reubicación de instalaciones industriales y empresariales cuya localización en la trama urbana resultaba inapropiada (infraestructura ADIF, azucarera).

La octava variable, que se centra en la recuperación del espacio público para el peatón, concita la adhesión de 14 ciudades (Vitoria, Donostia, Barcelona, Lérida, Palma de Mallorca, Málaga, Córdoba, Granada, Cuenca, Toledo, Albacete, Valladolid, León y La Coruña). Como ejemplos destacables, la A21L de Granada incluye en la medida 16 la creación de una Red de itinerarios peatonales con finalidad turística como estrategia de recuperación, así como las propuestas de diseño de "la ciudad subterránea" que propone la A21 de Barcelona.

La incorporación de la información al espacio público: diseño y TICs, es una propuesta que se introduce en la Agenda de sólo 4 ciudades: Vitoria, Bilbao, Granada y Cuenca. Por su parte, la décima variable analizada, la propuesta de creación de nuevas áreas de centralidad aparece en 8 de las Agendas estudiadas: las tres ciudades vascas, más Barcelona y Lérida, Málaga, Córdoba y Cuenca. En el caso de esta última ciudad, la A21 recoge la conversión de terrenos ferroviarios en previsible desuso en una nueva área productiva basada en la economía del conocimiento, con uso extensivo de las TICs en el espacio público.

Pasando de los temas de estructura física urbana a la mixticidad de usos, la undécima variable considerada hace alusión al establecimiento de usos mixtos en nuevos tejidos urbanos y es incluida en 8 de las Agendas analizadas: las tres ciudades vascas, más Lleida, Granada, Barcelona, Málaga y Cuenca. La Agenda de Lleida apuesta por la "ciutat mixta [...], la diversificació de totes les funcions urbanes en un espai abastable" que incluye el espacio agrícola, mientras en Granada se promueve el mantenimiento de usos tradicionales, artesanales y huertas, por su interés turístico.

Igual número de ciudades incluyen en su Agenda la duodécima variable, la implantación de actividades densas en conocimiento, que aparece en las Agendas 21 de Vitoria, Donostia, Bilbao, Barcelona, Gerona, León, Málaga y Cuenca. La A21L de León apuesta por una red de centros tecnológicos, fundaciones y empresas distribuidas en la ciudad compacta como elemento central de desarrollo socioeconómico. En la agenda de Álava el Objetivo 9.5 intenta impulsar diversas medidas de apoyo al sector I+D+i, mientras que en Bilbao se enfatiza el programa Lan Ekintza para el establecimiento de empresas de base tecnológica.

Y, por último, la decimotercera variable, que propone conseguir la proximidad trabajo-residencia apostando por introducir tejidos de actividad económica en áreas residenciales, y que se incluye sólo en 4 casos: Vitoria, Donostia, Barcelona y Málaga. En el caso de Málaga establece como línea estratégica tratar de impedir a través del Planeamiento y las Ordenanzas Urbanísticas la constitución de áreas mono-uso.

En síntesis y respecto al conjunto de variables manejadas, cabría señalar que, aparte de la inclusión de una relación de indicadores referidos a la estructura física urbana y los usos mixtos, que aparece en

todas y cada una de las 27 ciudades de la muestra filtrada, los contenidos más comunes hacen alusión a las limitaciones de tipologías edificatorias creadoras de dispersión urbana (19 ciudades), las propuestas de renovación de tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes (17 ciudades), la recuperación del espacio público para el peatón (14 ciudades), el fomento de la urbanización en áreas adyacentes a núcleos urbanos consolidados (10 ciudades) y la apuesta por la recuperación de suelos en desuso en el interior de ámbitos urbanos (10 ciudades).

Por lo que respecta a la muestra final de ciudades estudiada, las diferencias según número de variables incluidas en cada caso ponen de manifiesto la riqueza y profundidad del trabajo avanzado en materia de urbanismo sostenible en los distintos territorios y municipios. Así, dos ciudades destacan por el número de indicadores incluidos, Vitoria y Málaga, ambas con doce variables, sin embargo, mientras la primera se inscribe en un contexto de amplia difusión de la agenda en materia de urbanismo, la segunda es más bien la excepción en su ámbito regional. En segundo lugar aparece Barcelona, con once variables, seguida de Donostia con diez, Cuenca con ocho, y Bilbao, Lérida, Valladolid y La Coruña con siete. Como se desprende de la relación que acabamos de efectuar, todas las capitales vascas incluyen más de la mitad de las variables inicialmente seleccionadas, seguidas por dos de las capitales catalanas y una muestra dispersa de ciudades que en distintas regiones se han destacada por una mayor preocupación medioambiental en materia de urbanismo.

Especialmente Vitoria-Gasteiz, una de las ciudades más equilibradas y con más tradición en la planificación y gestión urbana basadas en la visión integrada de su realidad y de las políticas a instrumentar. La ciudad, con una base social bien vertebrada, que favorece una acción consensuada desde hace años, guía su acción en base a un Plan General Urbanístico permanentemente renovado desde hace más de cuarenta años, con un planteamiento de preservación de su entorno rural y utilización razonable de los recursos naturales; un crecimiento urbano muy controlado y cifrado en base a las necesidades locales; programas de rehabilitación del centro histórico; acciones de integración y consecución de una gran calidad del medio urbano del resto de

la ciudad, con especial atención a la creación de una red de espacios abiertos muy extendida; y unas políticas de movilidad-accesibilidad, basadas en favorecer la peatonalización y la eficiencia del transporte público.

6. Conclusiones y líneas futuras de investigación

Hace ya más de quince años que comenzó el proceso de implantación de las Agendas 21 locales y la diversidad entre las medidas tomadas por unas y otras autoridades ofrece un panorama muy variado en el que se necesitan análisis que permitan distinguir y valorar las actuaciones. Se trata de un campo muy amplio que va desde experiencias interesantes e innovadoras hasta municipios que no han modificado realmente sus políticas tras la firma de la *Carta de Aalborg* o que han tomado iniciativas visibles pero poco efectivas realmente. En este segundo grupo se pueden describir una serie de tendencias que muestran cómo la Agenda 21 local se usa más como una forma de obtener rentabilidad política que cómo la búsqueda de un cambio real en la gobernabilidad local. Esto lleva a situaciones en las que se pone más interés en anunciar la Agenda que en desarrollarla: no existe el presupuesto necesario para llevar a cabo las medidas propuestas, o ni siquiera se asigna un responsable de dinamizar el proceso y hacer el seguimiento de su desarrollo.

Existen casos de incumplimiento de acuerdos adquiridos en la Agenda 21 local, o incluso de agendas redactadas justificando proyectos no sostenibles ya previstos por las corporaciones locales. Esta falta de interés real se hace visible también en la nula coordinación con otros procesos con los que debería relacionarse, como el planeamiento urbano o territorial. Más allá de estos casos tan obvios, existen también otras tendencias en las que sí se llegan a desarrollar experiencias interesantes que sin embargo olvidan ciertos aspectos esenciales del espíritu de la Agenda 21. En la mayoría de los casos se trata de procesos enfocados exclusivamente desde la perspectiva ambiental, que marginan elementos tan importantes como la participación de la comunidad en la elaboración de la Agenda 21 local o la lucha contra la pobreza, dos puntos que forman parte esencial del concepto de Agenda 21.

Precisamente, uno de los aspectos más novedosos en el programa Agenda 21, en el que se enmarca la propuesta de las agendas locales, es que aborda el desarrollo sostenible desde todas sus dimensiones: social, ambiental, económica y política; entendiéndose que cualquier actuación por la sostenibilidad debe abordarse desde todas ellas. El programa insiste en la interrelación entre las políticas medioambientales y de desarrollo, y en cómo ambas tienen que ir de la mano una de la otra, y acompañarse con la necesaria implicación de todas las capas de la sociedad para obtener impactos reales y duraderos. En este contexto, la Agenda 21 local se propuso como un instrumento que permite llevar a cabo un cambio en las formas de gobernanza local, adoptando este planteamiento global de elaborar una estrategia integral que vaya más allá de la solución de los problemas puntuales y que guíe el conjunto de la política local en una misma dirección: hacia un desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, no tiene sentido la inercia de los últimos años, especialmente en Europa, que entiende la Agenda 21 local como una auditoría medioambiental, ya que no aborda ninguna de las cuestiones para la que fue concebida la herramienta. Una Agenda 21 local pierde sentido si se desprecia el proceso de participación, cómo se hace en algunos casos, contratando una consultora para la redacción del Plan de Acción, sin contar con la intervención de los ciudadanos en la evaluación ni en la elaboración de propuestas.

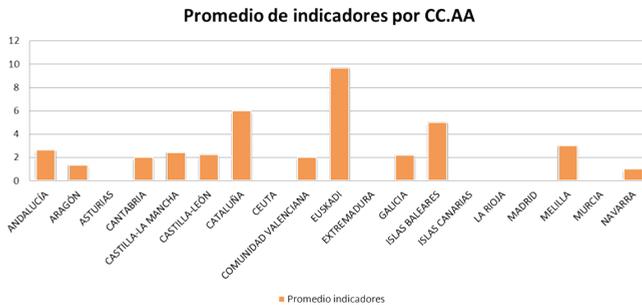
En este contexto, el tratamiento del urbanismo dentro de las Agendas 21 locales dista mucho de estar ampliamente difundido ni de ser homogéneo. Como se desprende del análisis de la muestra realizado lo primero que destaca es el hecho de que de 54 ciudades consideradas 16 no aportan información comparable lo que nos deja una muestra de 38 ciudades a la que habría que restar otras 11 que aun habiendo elaborado sus respectivas Agendas 21 local, carecen de criterios y propuestas aplicables en materia de urbanismo, pues la agenda viene siendo utilizada preferentemente para el desarrollo de planes ambientales. En otras palabras sólo el 50% de la muestra ha trascendido los planes de carácter ambiental para introducirse con propuestas en el campo del urbanismo y más concretamente de la estructura física urbana y la mixticidad de usos.

Por lo que respecta al segundo objetivo planteado en esta investigación: analizar el grado de correlación existente entre el compromiso

mostrado por las distintas comunidades autónomas en materia de desarrollo de las Agendas 21 locales (cronología de la respuesta, grado de apoyo y mantenimiento del mismo) y la concentración en sus territorios de un mayor o menor número de ciudades comprometidas con la sostenibilidad en materia de urbanismo, los resultados son claros (figura 3 y tabla 3) y aunque no podemos probar relaciones causales, parece evidente que tanto País Vasco como Cataluña atesoran las más completas y ambiciosas Agendas 21 Local en materia de urbanismo, lo que no es óbice para que algunas ciudades aisladas hayan elaborado magníficos documentos, como Málaga, Cuenca, Valladolid o La Coruña.

Evidentemente lo hasta aquí analizado no puede probar el grado de cumplimiento de los criterios y planes de acción expuestos, ni hasta qué punto las Agendas 21 se coordinan o son desvirtuadas por los planteamientos de la planificación urbana vinculante, los planes de ciudad y las directrices de ordenación territorial, pero al menos traducen una mayor o menor sensibilidad y una cultura territorial diferenciada en el contexto nacional.

Figura 3. Cuadro promedio de indicadores por CC.AA. a partir de las capitales provinciales y regionales en enero de 2011



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Cuadro resumen de indicadores por capitales de provincia o CC.AA. en enero de 2011

ANDALUCÍA	2,6	ARAGÓN	1,3	ASTURIAS	0	CASTILLA-LA MANCHA	2,4	CASTILLA-LEÓN	2,2	CATALUÑA	6
MÁLAGA	12	ZARAGOZA	4	ASTURIAS	0	CIENÇA	8	VALLADOLID	7	BARCELONA	11
CÓRDOBA	4	HUESCA	0			TOLEDO	2	LEÓN	5	LERIDA	7
GRANADA	4	TERUEL	0			ALBACETE	2	BURGOS	4	TARRAGONA	3
SEVILLA	1					CIUDAD REAL	0	ZAMORA	4	GERONA	3
ALMERÍA	0					GUADALAJARA	0	ÁVILA	0		
CADIZ	0							SORIA	0		
HUELVA	0							SEGOVIA	0		
JAÉN	0							PALENCIA	0		
								SALAMANCA	0		
CEUTA	0	COMUNIDAD VALENCIANA	2	EUSKADI	9,6	EXTREMADURA	0	GALICIA	2,2	ISLAS BALEARES	5
CEUTA	0	ALICANTE	3	VITORIA-GASTEIZ	12	BADAJOS	0	LA CORUÑA	7	PALMA DE MALLORCA	5
		CASTELLÓN DE LA PLANA	3	DONOSTIA	10	MÉRIDA	0	ORENSE	4		
		VALENCIA	0	BILBAO	7	CÁCERES	0	LUGO	0		
								SANTIAGO COMPOSTELA	0		
								PONTEVEDRA	0		
ISLAS CANARIAS	0	LA RIOJA	0	MADRID	0	MELILLA	3	MURCIA	0	NAVARRA	1
TENERIFE	0	LA RIOJA	0	MADRID	0	MELILLA	3	MURCIA	0	PAMPLONA	1
LAS PALMAS	0										

Fuente: elaboración propia.

A partir de todo lo analizado hasta la fecha, y reflejado en este documento, destacaríamos como futuras líneas de investigación:

- El estudio de las líneas de convergencia con otro tipo de instrumentos de planificación estratégica urbana: Plan de Ciudad, Plan Estratégico...
- El análisis de la correlación con las directrices y propuestas de los respectivos PGOUs.
- Grado de consecución de los objetivos propuestos en el Plan de Acción de la Agenda 21 local.
- Evaluación de los principales problemas y obstáculos detectados en la aplicación de las propuestas del Plan de Acción.
- Balance de las actuaciones desarrolladas: críticas y propuestas alternativas.

7. Bibliografía

- AGUADO, I.; BARRUTIA, J.M. y ECHEBARRIA, C. (2007): "La Agenda 21 Local en España". *Ekonomiaz*, nº 64, 1^{er} cuatrimestre, 174-213.
- ALONSO, F.R. (2006): "La política medioambiental en el ámbito urbano". *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, nº 2, 26-55.
- BARRUTIA, J.M.; ECHEBARRIA, C. y AGUADO, I. (2007): "Una agenda de políticas para la difusión de la Agenda 21 Local en Euskadi". *Ekonomiaz*, nº 64, 1^{er} cuatrimestre, 214-235.
- BOIXADER, J. (2004): "Nuevas tecnologías y renovación urbana: luces y sombras del distrito 22@Barcelona". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VIII, nº 170 (34). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-170-34.htm>.
- BURRIEL, E.L. (2008): "La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, nº 270 (64). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- CALDERÓN, B. (2004): "La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización". *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, nº 8, 135-155.
- ELORRIETA, I. y PERLADO, S. (coord.) (2007): *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*. Ministerio de Medio Ambiente y AL21 Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, 179 p. Disponible en <http://www.bcnecologia.net/documentos/libroverde.pdf>
- FONT, A. (2002-2003): "La renovación del planeamiento urbanístico". *Ciudades*, nº 7, 77-81.
- GAVIRIA, M. y BARINGO, D. (2001): "Pequeño comercio y vitalidad urbana en Zaragoza". *Revista Catalana de Sociología*, nº 14, 185-190.
- JOAS, M.; EVANS, B. Y THEOBALD, K. (2007): "La Agenda 21 Local en Europa. La segunda fase de la modernización ecológica en los gobiernos municipales". *Ekonomiaz*, nº 64, 92-111.
- LLAMAS, R.; GARCÍA, V.J. Y LÓPEZ, F.J. (2005): "Un análisis institucional de la implantación de la Agenda Local 21 por los ayuntamientos españoles". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 4, nº 3, 9-40.
- MARMOLEJO, C. Y STALLBOHM, M. (2008): "En contra de la ciudad fragmentada: ¿hacia un cambio de paradigma urbanístico en la Re-

- gión Metropolitana de Barcelona?". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, nº 270 (65). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-65.htm>.
- MÓDENES, J.A. Y LÓPEZ, J. (2005): "Expansión territorial de la residencia secundaria y ciudad compacta en España: ¿elementos de un mismo sistema?". en *XXV Conferència Internacional de Població, IUSSP. Sessió 168: "Circulació i suburbanització"*. Tours, 18-23 de julio de 2005. Centre d'Estudis Demogràfics.
- MOLINÍ, F. Y SALGADO, M. (2010): "Superficie artificial y viviendas unifamiliares en España, dentro del debate entre ciudad compacta y dispersa". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 54, 125-147.
- NARRERO, I. (2003): "¿Del Manchester catalán al Soho Barcelonés? La renovación del barrio del Poble Nou en Barcelona y la cuestión de la vivienda". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VII, nº. 146(137). Disponible en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(137\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(137).htm).
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de la ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas*. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Universidad de Alcalá, Mundi-Prensa. 485 p.

Recursos en la Red

Propuestas de revitalización urbana del barrio de Delicias (Zaragoza)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=6&cat2=3&id_pro=17
Plan integral de mejora y recuperación urbanística del distrito de Ciutat Vella (Barcelona)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=6&cat2=3&id_pro=21
Diagnóstico sociourbanístico del barrio Las Fuentes y propuestas de actuación para el 2025 (Zaragoza)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=6&cat2=3&id_pro=15
Plan de renovación urbana del entorno del Manzanares	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215656_ppt_AVillanueva.pdf
Planes especiales de inversión y Planes de barrio del municipio de Madrid	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215662_ppt_VGarcia.pdf
Plan de Transformación del barrio de La Mina, Sant Adrià del Besos, Barcelona	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215697_ppt_CVerdaguer.pdf
Espacio público, movilidad y accesibilidad en el distrito de Gràcia (Barcelona)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=4&cat2=&id_pro=14
Plan de movilidad y espacio público de Vitoria-Gasteiz	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=4&cat2=&id_pro=117
Plan de intervención en el espacio público y revitalización comercial: ejes comerciales y mercados municipales de Madrid	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215664_ppt_CDiazdevillegas.pdf
El distrito @22 de Barcelona	http://www.22barcelona.com
Milla Digital de Zaragoza	http://www.milladigital.org/espanol/home.php

Anexo 1. Cuadro Resumen de competencias y estructuras de cooperación en las comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	¿Quién se ocupa de la A21L?	Redes de municipios	Año de creación de la Red
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> – Presidencia de la Generalitat – Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS) de la Generalitat – Secretaría Técnica de la Agenda 21 de la Generalitat 	<ul style="list-style-type: none"> • Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat (Diputació de Barcelona) 	1997
		<ul style="list-style-type: none"> • Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient (CILMA) (Diputació de Girona) 	1999
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> – Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente – Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE, S.A.) – Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Udalsarea 21: Red de Municipios Vascos por la Sostenibilidad 	2002
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> – Sección de Medio Ambiente Urbano (pertenece al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad 	2002
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid – Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental – Dirección General de Administración Local, adscrita a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas – Fundación FIDA (Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental) – Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) 	No existe	
Islas Baleares	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Medio Ambiente – Consell Assessor per la Sostenibilitat de les Illes Balears (CASIB) – Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Balears 	<ul style="list-style-type: none"> • Xarxa Balear de Sostenibilitat 	2002

Andalucía		<ul style="list-style-type: none"> • Red Andaluza de Ciudades Sostenibles (RECSA), Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía 	2001
	– Consejería de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva) 	2004
	– Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)	<ul style="list-style-type: none"> • Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén 	2005
	– Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el Siglo XXI	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Agendas 21 locales cordobesas 	2006
	– Fundación Doñana 21	<ul style="list-style-type: none"> • Red provincial de municipios para la sostenibilidad de Málaga 	2006
		<ul style="list-style-type: none"> • Red granadina de municipios hacia la sostenibilidad 	2009
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente – CeCodet (Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Red Asturias 21.</i> Municipios asturianos por la sostenibilidad 	2009
Islas Canarias	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente – Federación Canaria de Municipios (FECAM) – Foro Canario para el Desarrollo Sostenible 	No existe	
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección General de Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental – Consejería de Sanidad – Consejería de Administraciones Públicas – Federación de Municipios de Castilla la Mancha 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Ciudades Saludables / Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles 	2002
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Medio Ambiente – Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Municipios <i>Palencia 21 Rural</i> 	2005
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Municipios Riojanos hacia la Sostenibilidad (en proyecto) 	

Comunidad Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> – Comisión Delegada del Gobierno Valenciano para el Desarrollo Sostenible – Diputación Provincial de Valencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Xàrcia de municipis valencians cap a la sostenibilitat 	2001
		<ul style="list-style-type: none"> • Alicante Natura Red Provincial de Agenda 21 	2005
		<ul style="list-style-type: none"> • Red de municipios hacia la sostenibilidad de la provincia de Castellón (REDCAS) 	2008
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Medio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Rede Galega de Concellos pola Sostibilidade 	2008
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente – Federación de Municipios de la Región de Murcia – Secretaría Sectorial de Desarrollo Sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>RedMur21</i> Red de Municipios Sostenibles de la región de Murcia 	2010
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> – Consejería de Medio Ambiente – Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria (CAMAC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria 	2004
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> – Departamento de Medio Ambiente – Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de entidades locales del Alto Aragón por la sostenibilidad - Rete 21 (Diputación de Huesca) 	2005
		<ul style="list-style-type: none"> • Red de Pueblos y Ciudades Sostenibles de la provincia de Zaragoza 	2008
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Desarrollo Rural – Federación de Municipios y Provincias de Extremadura – Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura 	No existe	

Fuente: Aguado Moralejo et alii, 2007 con actualización y elaboración propia.