



**CONAMA10**  
CONGRESO NACIONAL  
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

## **Cuando la Agenda Local 21 ya está consolidada: Post-Agenda Local 21.**

Autor: Pep Martorell Torres

Institución: Consejería de Medio Ambiente y Movilidad (Gobierno de Islas Baleares)

e-mail: [pepmartorell@gmail.com](mailto:pepmartorell@gmail.com)

Otros Autores: Miquel Angel Coll Ramis (Conselleria de Medi Ambient i Mobilitat); Josep Llobet Brossa (Conselleria de Medi Ambient i Mobilitat); Margarita Vaquer Caballeria (Conselleria de Medi Ambient i Mobilitat); Guillermo Chacártegui Cirerol (Conselleria de Medi Ambient i Mobilitat)

## RESUMEN

Desde el año 2008 la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad (Gobierno de las Islas Baleares), lleva a cabo un seguimiento de la relación que se da entre el cumplimiento de los Compromisos de Aalborg (CA), los proyectos de los Planes de Acción (PA) de la Agenda Local 21 (AL21) y las tendencias que marcan los Indicadores Clave de las Islas Baleares (ICIB), como es propio de las AL21 maduras. ¿Qué nos aporta esta relación? En primer lugar, visibilidad. Hay que vender los objetivos de sostenibilidad más y mejor. Por primera vez disponemos de una herramienta de gran impacto visual donde se focaliza la sostenibilidad del municipio y las medias de los municipios de su mismo tramo demográfico. Ya que no podemos establecer los parámetros que acotan la sostenibilidad de todos los ICIB, si conocemos en que valores oscilan los municipios similares. Los Foros Ciudadanos (FC) han debatido, consensuado y propuesto a sus ayuntamientos una batería ingente de proyectos o iniciativas, en formato de Plan de Acción, para que se lleven a cabo mediante la gestión municipal y/o supramunicipal. El punto de partida es la 'foto' del municipio: el Diagnóstico Socioambiental e Indicadores de Sostenibilidad. Los técnicos municipales han relacionado cada uno de los proyectos con uno o más CA, para así disponer de una representación gráfica y sintética de como responden los proyectos a los compromisos adquiridos. Los CA más correspondidos son los de Medio Ambiente, Urbanismo y Estilos de Vida. Dado que los Planes de Acción de la AL21 tienen una vigencia muy variable, se representa también a dos niveles los proyectos ya ejecutados y los pendientes. Para dar una vuelta de tuerca más hemos incluido los resultados de las tendencias de los ICIB. Esto nos refleja especialmente que ICIB están o no atendidos por el PA. Es decir, si hay respuesta para combatir la tendencia negativa de un ICIB o reforzar una positiva. Queda al descubierto inmediatamente que CA y ICIB no reciben una presión ad hoc para recomponer una situación, especialmente si es negativa. De esta forma los componentes del Foro Ciudadano orientan sus iniciativas reformando o reorientado su PA. Este deja de ser un documento cerrado e inamovible durante algunos años para convertirse en una herramienta ágil y superadora de problemas. La herramienta muestra las perversiones y desviaciones del PA con respecto al los CA, apoyada por los resultados de los ICIB. De esta forma, se conoce el grado de ejecución de los proyectos planteados, y por tanto el nivel de respuesta a los Compromisos. Actualmente, el 75 % de los municipios de las Islas Baleares se han adherido a los Compromisos de Aalborg.

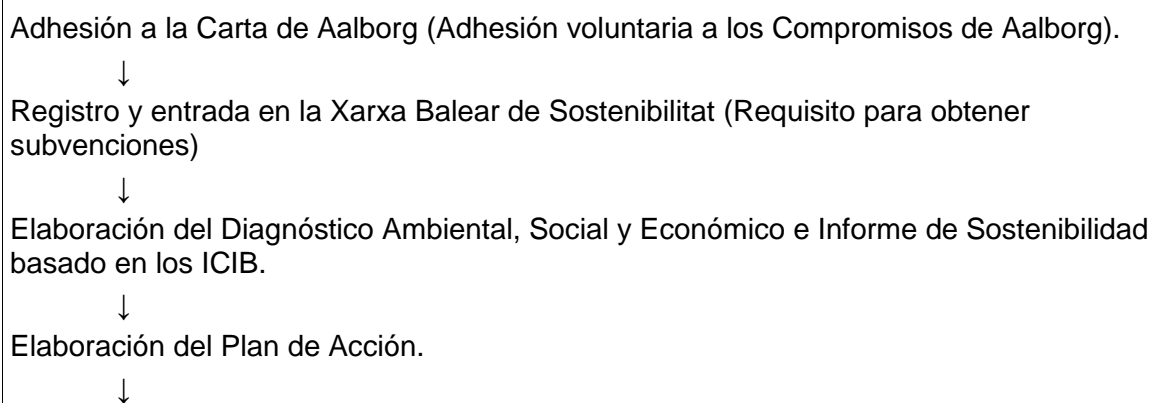
**Palabras Clave:** Agenda Local 21; compromisos de Aalborg; sostenibilidad; indicadores; foros de participación; visibilidad.

Desde el año 2008 la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad (Gobierno de las Illes Balears), lleva a cabo un seguimiento de la relación que se da entre el cumplimiento de los Compromisos de Aalborg (CA), los proyectos de los Planes de Acción (PA) de la Agenda Local 21 (AL21) y las tendencias que marcan los Indicadores Clave de las Islas Baleares (ICIB), como es propio de las AL21 implantadas o maduras.

El desarrollo e implementación de la AL21 tiene en el nivel de la administración municipal la base necesaria e ideal para conseguir niveles de sostenibilidad local más elevados, dada la proximidad al ciudadano. Entre esta administración y la ciudadanía se da o debe darse una sinergia en forma de cooperación y complementación, en la cuales el equipo de gobierno del ayuntamiento adopta propuestas sostenibles económicamente, socialmente y ambientalmente, que emanan del Foro Ciudadano (FC). La implantación de la AL21 en el municipio implica también que la administración local debe “modificar” sus formas de contactar con la población para incorporar “con agrado” las aportaciones del ciudadano a través del FC.

En el caso balear, territorio dedicado casi exclusivamente a la industria turística, este tipo de explotación económica y sus núcleos urbanos se encuentran en una fase de desarrollo maduro, que requiere planificar los límites de su crecimiento y plantear el decrecimiento de la planta existente, así como una profunda remodelación. En este sentido, actualmente, el planteamiento de las AL21 se ha desarrollado a nivel municipal, apuntando ahora además hacia la cobertura a nivel insular para afrontar acciones que precisan de una intervención supramunicipal. A partir del Plan de Acción de las AL21 se constata que hay un número importante de proyectos o actividades propuestas que coinciden entre municipios, por lo tanto, para algunos de ellos se requiere otro nivel superior de la administración para su desarrollo común, sin menoscabar el formato local, que debe continuar y apoyarse en el insular.

Resumen de las fases de la AL21, normalizadas de acuerdo a los Decretos 123/2002 sobre la implantación de la Agenda Local 21 en los municipios de las Illes Balears [1], el Decreto 29/2009 de organización, funciones y régimen jurídico de la Comisión de Medio Ambiente de las Illes Balears [2]:



Ejecución del Plan de Acción e Informe de Sostenibilidad (seguimiento AL21).

Estado actual de la Agenda Local 21 en los municipios de las Islas Baleares:

Población total (INE, octubre 2010): 1.085.784 hab.

Número municipios: 67

Municipios con AL21: 67 (100 %)

Municipios adheridos a la Carta de Aalborg: 67 (100%)

Municipios adheridos a los Compromisos de Aalborg: 52 (78%)

### **Grado de implantación de la AL21 en las Illes Balears (situación a octubre 2010):**

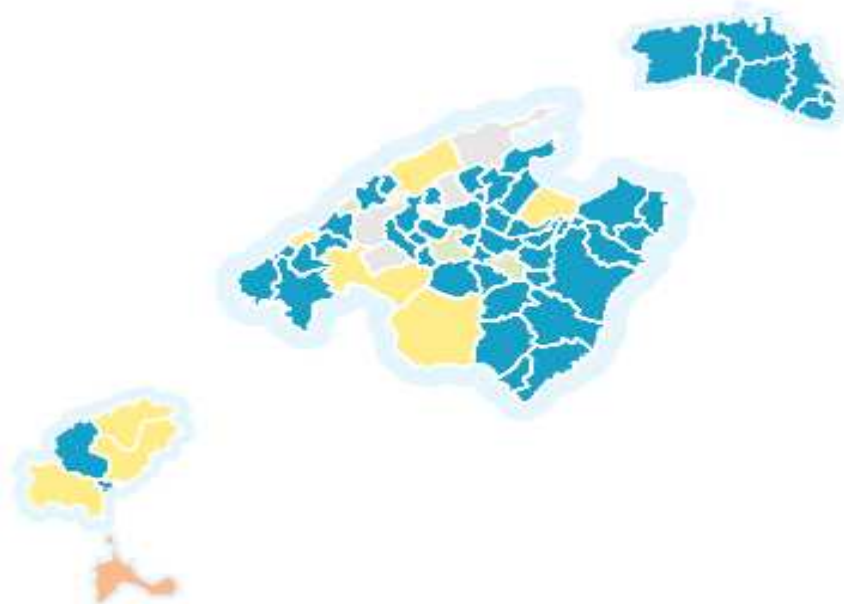
Fase **inicial (adhesión Carta de Aalborg)**: 1

Fase **Diagnóstico**: 5

Fase **elaboración Plan de Acción**: 3

Fase **ejecución Plan de Acción**: 53

Excluidos de la Xarxa Balear de Sostenibilitat: 5 (par falta de seguimiento del proceso)



De acuerdo con el mapa anterior, 53 municipios están ejecutando proyectos del Plan de Acción. De ellos, 48 presentan desde el año 2006 los resultados totales o parciales de los Indicadores Clave de Sostenibilidad, con el objetivo de conocer el estado ambiental, social y económico del municipio. Estos resultados con sus valoraciones y reflexiones

también sirven para complementar el listado de Puntos Fuertes y Puntos Débiles que señala el Diagnóstico previo al Plan de Acción.

Recientemente, el Grupo de Trabajo de Indicadores de Sostenibilidad, surgido en el seno del Comité de Agenda 21 Local de Mallorca (institución supramunicipal) ha corregido y ampliado de forma consensuada con el resto de Comités Insulares la lista de Indicadores Clave de Sostenibilidad (IC) aprobada en el año 2006, y la cual previa 17 IC [4]. Para este trabajo, se ha utilizado una metodología del Consell Econòmic i Social de las Illes Balears (CES) [3], la cual se basa en una revisión de los indicadores a partir de criterios de idoneidad, coste y prioridad ambiental, dando lugar a una nueva batería de 34 IC de obligado cumplimiento para todos los municipios que llevan a cabo la AL21.

**Lista de Indicadores de obligado cumplimiento para las AL21 de las Illes Balears (ICIB): [5]**

<i>INDICADORES SOCIOECONÒMICOS (14)</i>
IC 1. Tasa de crecimiento anual de la población.
IC 2. Ratio de dependencia.
IC 3. Índice de presión humana.
IC 4. Población activa y tasa de paro.
IC 5. Inmigración.
IC 6. Sistemas de gestión ambiental.
IC 7. Número de personas implicadas en foros de participación.
IC 8. Cursos de formación municipal.
IC 9. Denuncias.
IC 10. Acceso a nuevas tecnologías (internet).
IC 11. Gasto municipal en medio ambiente.
IC 12. Índice de estacionalidad turística.
IC 13. Indicador de estrés turístico.
IC 14. Capacidad de alojamiento.
<i>INDICADORES URBANOS, TERRITORIALES Y MOVILIDAD (6)</i>
IC 15. Usos reales del suelo e intensidad de los usos del suelo.
IC 16. Superficie natural protegida y gestionada.
IC 17. Evolución del número de viviendas.
IC 17.1. Licencias de obra nueva.
IC 18. Parque de vehículos.
IC 19. Desplazamientos en transporte público.
<i>INDICADORES AMBIENTALES (14)</i>

IC 20. Abastecimiento de agua municipal.
IC 20.1 Calidad aguas de consumo.
IC 21. Volumen no contabilizado y pérdidas de agua en la red de abastecimiento municipal.
IC 22 . Volumen de agua residual tratada por EDAR municipal.
IC 23. Reutilización de aguas depuradas.
IC 23.1 Usos del agua depurada de la EDAR municipal.
IC 24. Calidad aguas de baño.
IC 25. Consumo de energía eléctrica.
IC 26. Implantación de energía renovable.
IC 27. Consumo de electricidad del ayuntamiento.
IC 28. Consumo de electricidad de los grandes consumidores.
IC 29. Consumo total de energía.
IC 30. Producción de residuos.
IC 31. Contaminación por ruidos.

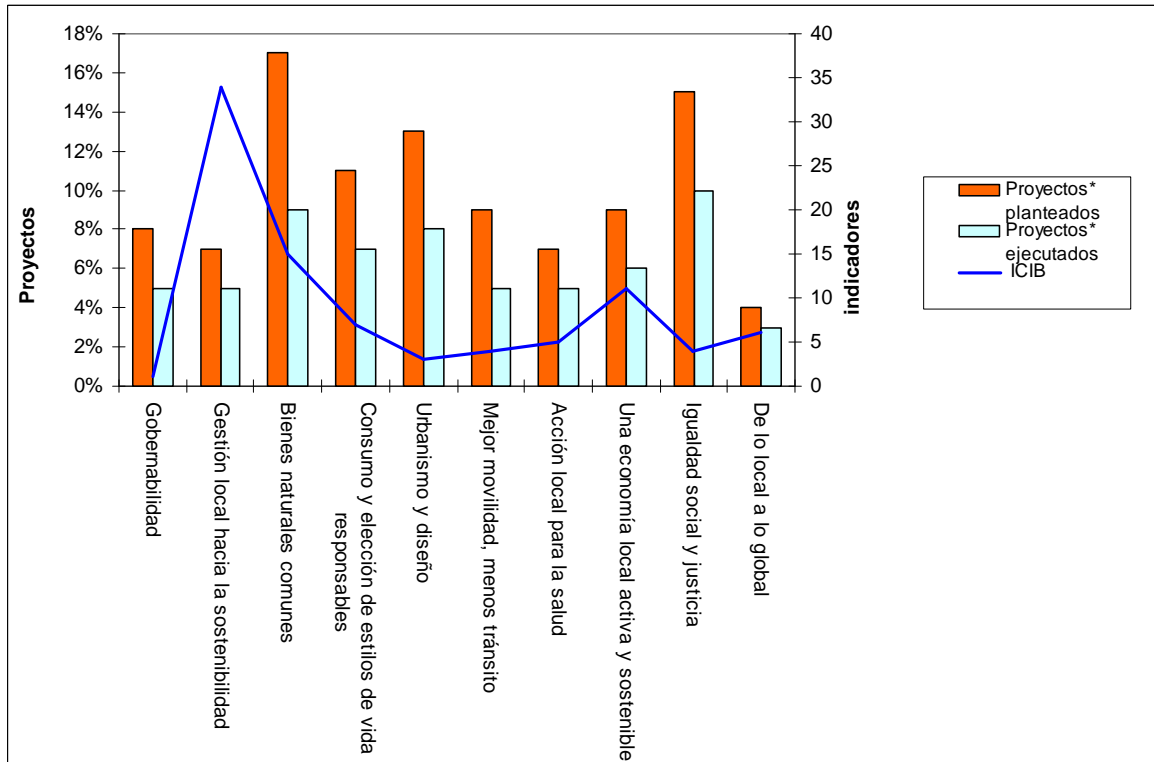
Independientemente de los resultados del cálculo de los ICIB, en cada uno de ellos se refleja la tendencia observada junto con la deseada. Esta última ha sido previamente definida de acuerdo a los principios de sostenibilidad que emanan de los Compromisos de Aalborg, los cuales están concebidos para reforzar y mejorar las iniciativas locales que se están llevando a cabo en materia de sostenibilidad.

La siguiente tabla muestra la distribución de la totalidad de los proyectos de los Planes de Acción municipal que hay en las Islas Baleares, relacionados con los **Compromisos de Aalborg**:

<b>AL21 ILLES BALEARS</b> (a 31 de diciembre 2009)	<b>Proyectos* planteados</b>		<b>Proyectos* ejecutados</b>	
1. Gobernabilidad.	272	8%	175	5%
2. Gestión local hacia la sostenibilidad.	245	7%	176	5%
3. Bienes naturales comunes.	597	17%	317	9%
4. Consumo y elección de estilos de vida responsables.	374	11%	240	7%
5. Urbanismo y diseño.	443	13%	263	8%
6. Mejor movilidad, menos tránsito.	313	9%	165	5%
7. Acción local para la salud.	250	7%	184	5%
8. Una economía local activa y sostenible.	326	9%	198	6%
9. Igualdad social y justicia.	519	15%	352	10%
10. De lo local a lo global.	136	4%	103	3%
<b>TOTAL proyectos</b>	<b>3475</b>	<b>100%</b>	<b>2173</b>	<b>63%</b>

\* Un proyecto se puede ver afectado por uno o más compromisos de Aalborg.

Seguidamente se muestra de forma gráfica los resultados de la tabla anterior, con la novedad que también se tiene en cuenta una relación entre los compromisos de Aalborg y los Indicadores Clave de Sostenibilidad para las AL21 de las Islas Baleares (ICIB), los cuales son de obligado cumplimiento para el seguimiento.



Los Informes de Sostenibilidad que elaboran anualmente los municipios están basados en el cálculo de los ICIB y -de acuerdo a la normativa vigente- se remiten a la administración competente como mérito para obtener subvenciones relacionadas con la implantación de la AL21.

Las lecturas, reflexiones e interpretaciones de los resultados de los ICIB son un tema vidrioso por la falta de acotaciones por encima y por debajo del valor dado. Los resultados no siempre tienen una proyección directa y automática, por lo que necesitan de una asimilación posterior junto con una labor de comparación. Al final del proceso debe producirse un ejercicio de filtro y abstracción, teniendo en cuenta -si se da la circunstancia- aspectos sociales y económicos del momento de cálculo, que operan como elementos correctores de los sistemas de medida y lectura.

En este sentido, a partir de un estudio anterior sobre las obligaciones presupuestarias de los municipios [6], hemos distribuido los municipios de Baleares por tramos de población y comparado los elementos dentro de cada tramo. A partir de aquí ya disponemos -y sobretodo los municipios- de una vaga orientación de cuáles son los valores medios que se dan en el territorio, según su tramo de población, iniciando así una valoración comparada de los límites de la sostenibilidad [7]. Al fin y al cabo, de aquí debe generarse

un mensaje lo suficientemente explícito para que motive al foro ciudadano y al ayuntamiento, que a través del Plan de Acción de la AL21 formulen los proyectos o actividades que -refrendados por los ICIB y los puntos débiles y/o fuertes del diagnóstico- deben mejorar la sostenibilidad municipal dentro de una estrategia global.

### **Conclusiones.**

El hecho de tener una gran necesidad de corrección de carácter ambiental, ha llevado a acumular la mayor cantidad de proyectos y de indicadores en las áreas de carácter mayoritariamente ambientales. Es evidente que cada municipio debe adaptarse a su realidad municipal y avanzar en el planteamiento de las acciones según las necesidades de corrección, que se resuelven y concluyen en los resultados del estado del medio ambiente.

Los foros ciudadanos y los técnicos municipales han relacionado cada proyecto con uno o más Compromisos de Aalborg (CA), para así observar cómo responden los proyectos a los compromisos adquiridos. Los CA más correspondidos son los de medio ambiente, urbanismo y estilos de vida. Dado que los Planes de Acción de la AL21 tienen una vigencia muy variable, se representa también a dos niveles los proyectos ya ejecutados y los pendientes.

A otro nivel hemos incluido los resultados de las tendencias de los ICIB. Esto nos refleja especialmente que indicador está o no atendido por proyectos del Plan de Acción. Es decir, si hay respuesta para combatir la tendencia negativa de un ICIB o reforzar una positiva. Queda al descubierto inmediatamente que CA e ICIB no reciben una presión para recomponer o reforzar una situación.

La relación entre los PA, CA y los ICIB aporta visibilidad. Disponemos de una herramienta de impacto ambiental, mediante la cual se focaliza la sostenibilidad del municipio y las medias de los municipios de su mismo tramo demográfico. Ya que no podemos establecer los parámetros que acotan la sostenibilidad de todos los ICIB, si conocemos en que valores oscilan los municipios similares. No hay que perder de vista que sólo estamos hablando de herramientas para visualizar mejor el estado de la sostenibilidad municipal. Hay que vender más y mejor los objetivos de sostenibilidad.

Aún teniendo en cuenta el buen posicionamiento de la AL21 en las Illes Balears, se hace patente que la “nota final” de la sostenibilidad no mejora sustancialmente en el nivel municipal. Sin embargo, con el afán de hacer de las AL21 una verdadera herramienta para la mejora de la sostenibilidad, a mediados del año 2010, el Govern Balear aprobó la expulsión de 5 municipios de la Xarxa Balear de Sostenibilitat por deficiencias en el seguimiento y que -por tanto- no cumplen con la normativa adoptada entre los miembros de la red. Estos municipios son susceptibles de ingresar de nuevo, tan pronto demuestren acatar las pautas acordadas.



## REFERENCIAS

- [1] Decreto 123/2002. BOIB núm. 123 de 4 de octubre de 2002.
- [2] Decreto 29/2009, BOIB núm. 75 de 8 de mayo de 2009.
- [3] Consell Econòmic i Social (CES), Insitut Mediterrani d'Estudis Avançats (IMEDEA). *Sistema d'Indicadors per a la Gestió de la zona Costanera*. Palma, 2009.
- [4] Conselleria de Medi Ambient. *Document Tècnic III. Indicadors Ambientals de les Illes Balears*. Govern de les Illes Balears, Julio 2006. Disponible on-line: [al21.caib.es](http://al21.caib.es)
- [5] Conselleria de Medi Ambient i Mobilitat. *Nou Sistema d'Indicadors Clau de Sostenibilitat d'Agenda Local 21 dels municipis de les Illes Balears*. Govern de les Illes Balears. Mayo 2010. Disponible on-line: [al21.caib.es](http://al21.caib.es).
- [6] Alegre, J; Pou, L. *Finançament municipal: anàlisi de la despesa no obligatòria dels ajuntaments de Mallorca*. Observatori de Polítiques Locals. Consell de Mallorca, 2008.
- [7] Conselleria de Medi Ambient i Mobilitat. *Document Tècnic VI. Resultats i tendències dels Indicadors Clau de Sostenibilitat d'Agenda Local 21 dels municipis de les Illes Balears (2001-2008)*. Govern de les Illes Balears, Junio 2010. Disponible on-line: [al21.caib.es](http://al21.caib.es).