



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Seguimiento y evaluación de los Planes de Acción Local de la Agenda 21 municipal

Autor: Conchita Vicaria

Institución: Diputación de Barcelona

e-mail: vicariaac@diba.cat

Otros Autores: Rosa M^a Canals (Diputación de Barcelona) Carme Melcion
(Diputación de Barcelona)

RESUMEN

Metodología desarrollada por la Gerencia de Medio Ambiente de la Diputació de Barcelona, para el seguimiento de la implantación de los Planes de Acción Local y evaluar el grado de ejecución de las acciones. Para definir y desarrollar esta metodología, previamente, se ha elaborado un estudio de 86 municipios. El criterio escogido fue municipios que finalizaron el Plan de Acción hasta 4 años antes del inicio del estudio, para asegurarnos que tuviesen los Planes de Acción desarrollados. Objetivos: ° Evaluar el grado de ejecución de las acciones de los Planes de Acción Local una vez implantados. ° Obtener las temáticas (ámbito de actuación), de las acciones ejecutadas ° Coste de las acciones ejecutadas ° Tomar decisiones en referencia a las líneas de ayuda y recursos a los ayuntamientos A partir de la información obtenida nos ha permitido averiguar: ° Ámbitos temáticos en los cuales se han realizado más acciones y en los cuales se han realizado menos acciones ° Como han evolucionado los ámbitos temáticos a lo largo de los años y en consecuencia las nuevas necesidades de los municipios ° Inversiones según temáticas que realiza el ayuntamiento y otras administraciones ° Ámbitos temáticos en los cuales los ayuntamientos invierten más recursos ° Factores que influyen en el grado cumplimiento de las acciones ° Acciones realizadas y que tienen relación directa con la mitigación y adaptación frente al cambio climático Una vez definida esta metodología es una herramienta útil, como a soporte técnico, para los ayuntamientos ya que permite: ° Conocer el estado y valoración económica de cada acción ejecutada y en general el nivel de implantación de la Agenda 21 ° Favorecer y potenciar la transversalidad y la comunicación interna, ya que en muchas acciones colaboran diversas áreas del ayuntamiento ° Dinamizar el Plan de Acción, definir y redefinir nuevas acciones, a la vez que se eliminan aquellas que han sido desestimadas Esta metodología permite hacer comparativas de las actuaciones entre diferentes años y diferentes municipios de la provincia. Favorecer el retorno a los ayuntamientos de una información válida y útil para desarrollar los Planes de Acción de la Agenda 21

Palabras Clave: Energía, territorio y D. Rural, Calidad ambiental, Movilidad y transporte, Agua, Urbanismo y edificación.

1. INTRODUCCIÓN

El programa de Agendas 21 Locales de la Diputación de Barcelona se inició en 1993, justo un año después de la Cumbre de la Tierra. La primera Agenda 21 Local realizada por el Área de Medio Ambiente, permitió la confección de una metodología básica que ha sido adoptada y aplicada tanto en Cataluña como en muchos municipios de otras autonomías españolas.

Casi veinte años después, las Agendas 21 Locales y sus Planes de Acción se mantienen como uno de los instrumentos de planificación estratégica y sostenible más útiles para las administraciones locales.

Para tener un conocimiento claro de cómo se va implantando la Agenda 21 en un municipio, es de vital importancia hacer un seguimiento y evaluación de su desarrollo; por ello, el Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona, ha formado un equipo de técnicos que se responsabilizan del seguimiento y evaluación de todos los Planes de Acción con el fin de impulsar su ejecución y con el reto de revisar, reformular y/o actualizar todas las Agendas 21 a corto plazo.

Este estudio se inició en el año 2002 con 43 municipios y se ha ido actualizando cada 4 años incorporando las nuevas A21L, o sea, en el 2006 el estudio se hizo sobre 72 municipios y este año 2010 con 102 municipios.

El contexto actual, donde la aplicación de objetivos de mitigación y cambio climático está presente en todos los programas de los ayuntamientos y la mayoría de municipios con Agenda 21 se han adherido al Pacto de Alcaldes y han realizado el Plan de Acción de Energía Sostenible (PAES), es un momento óptimo para que las Agendas 21 alcancen su máxima aplicación ya que son un instrumento que sirve a los ayuntamientos para relacionar la planificación territorial, con las medidas de mitigación de los PAES, con la adaptación al cambio climático, con la sensibilización ciudadana y con la sostenibilidad municipal

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS AGENDAS 21 EN LA PROVINCIA DE BARCELONA

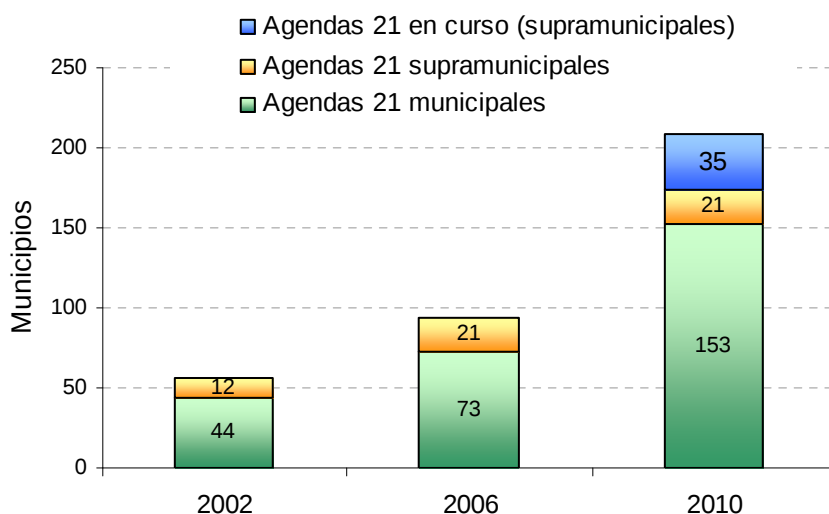
La Diputación de Barcelona desde el inicio de la elaboración de las Agendas 21 Locales creó una base de datos para introducir toda la información referente a las Agendas 21 elaboradas.

En una primera fase se analizaron las temáticas y la tipología de las acciones de las Agendas 21 implantadas hasta el momento. A posteriori se ha realizado una actualización de estos datos cada 4 años que hasta el momento corresponde a los años 2002, 2006 y 2010.

En la provincia de Barcelona, actualmente 153 ayuntamientos disponen de Agenda 21 y 56 municipios están en fase de elaboración. Esto representa el 67% de los municipios de la provincia, pero si lo analizamos por el número de habitantes resulta que el 95% de la población tienen Agenda 21 en su municipio.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, desde el inicio del programa de Agendas 21 Locales, el crecimiento del número de municipios con Agenda 21 ha sido continuo

Gráfico 1 Evolución del número de municipios con A21L



Las Agendas 21 de la provincia de Barcelona, al principio, eran mayoritariamente de carácter municipal ya que el proceso comenzó en la región metropolitana, las capitales de comarca y los municipios del litoral, lugares con gran densidad de población y fuertes problemáticas ambientales.

A medida que se va desarrollando el programa, para dar respuesta a municipios mayoritariamente de perfil rural con una densidad urbana menor y problemáticas ambientales comunes, se diseña un nuevo modelo de las Agendas 21 supramunicipales que agrupan diversos municipios de similares características.

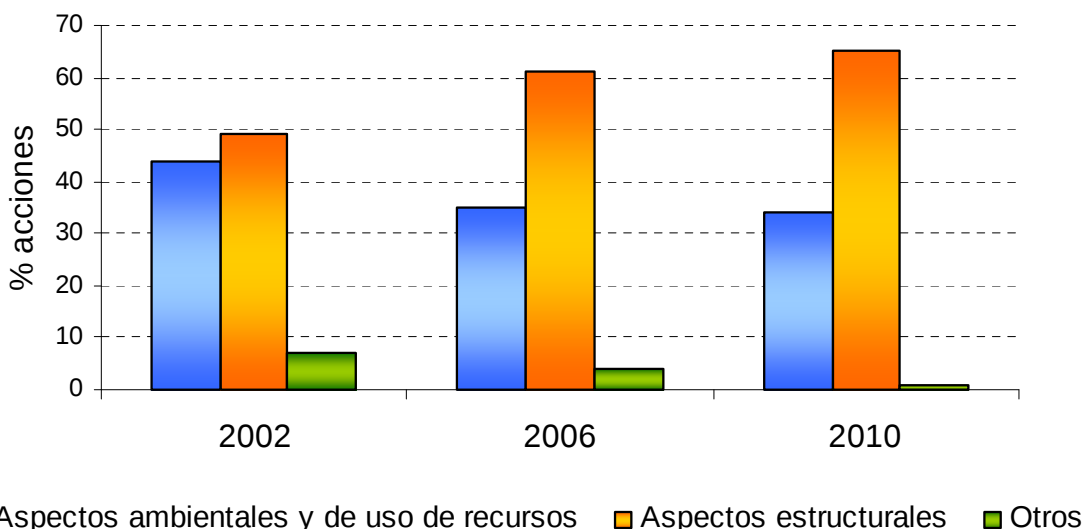
2.1. Evaluación de los planes de acción por bloques temáticos

La temática de las agendas 21 se divide en dos grandes ámbitos:

- **Aspectos estructurales:** agrupan aquellos temas relacionados con la estructura y la ordenación del territorio, la movilidad, los sistemas naturales, el funcionamiento y la organización del municipio, la descripción de los modelos de comportamiento de la población y las actividades económicas.

- **Aspectos ambientales:** agrupan los temas relacionados con el flujo del agua, la energía, y los residuos así como los aspectos relacionados con la contaminación atmosférica y acústica

Grafico 2 Tendencia de los diversos aspectos en las A21L

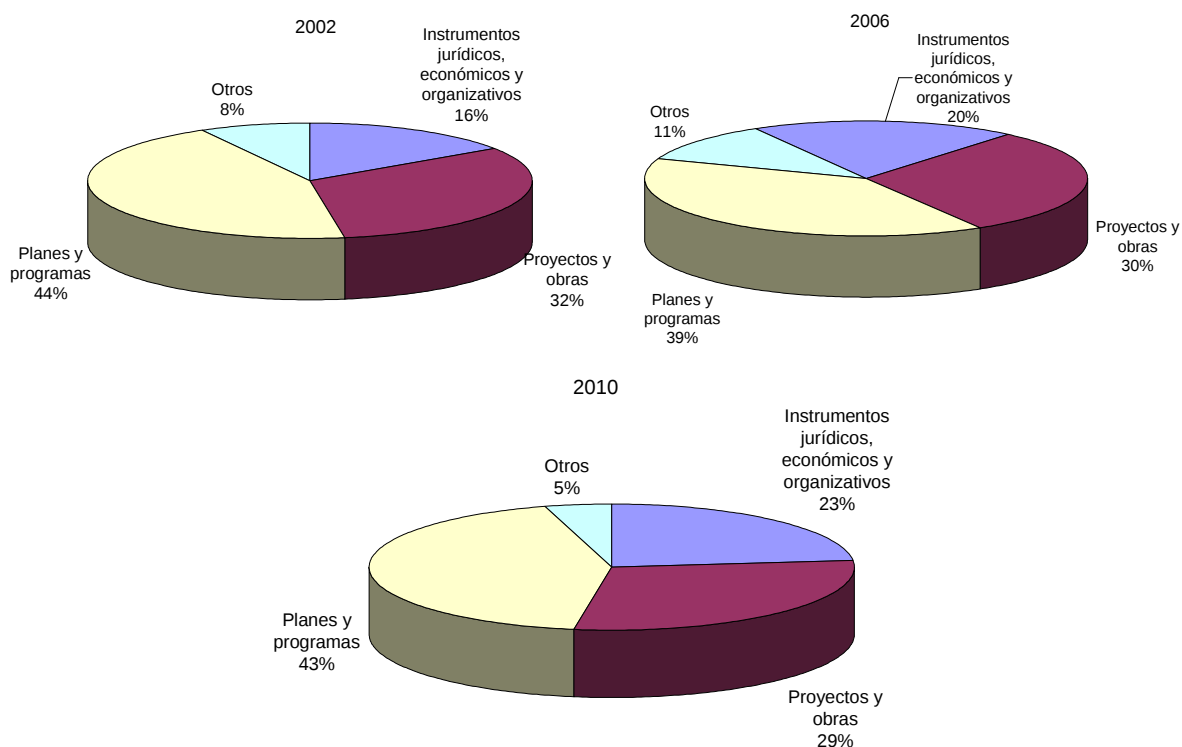


Se observa que aspectos estructurales cada vez tienen más peso en los Planes de Acción que las acciones correspondientes a los aspectos ambientales. Una de las razones es que, se tiende a definir más acciones de prevención ambiental sobre el territorio y la ciudadanía y menos acciones que inciden directamente sobre aspectos ambientales. También se observa que el aspecto “otros” va perdiendo peso a causa de que las acciones se identifican más con la temática correspondiente.

2.2. Evaluación de los planes de acción por tipología

Por lo que respecta al tipo de acciones, la evaluación demuestra que la tendencia es la creación de más instrumentos jurídicos, económicos o administrativos como la puesta en marcha de nuevos servicios o nuevas ordenanzas municipales. La tipología que agrupa proyectos, obras programas y estudios técnicos el porcentaje se mantiene constante .y en la tipología de realización de planes y programas el porcentaje disminuye levemente.

Grafico 3 Tendencia de la tipología de las en las A21L



3. EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LAS AGENDAS 21 LOCALES

El Área de Medio Ambiente ha creído oportuno desarrollar una línea de trabajo sobre la evaluación de los Planes de Acción como herramienta básica para:

- El conocimiento del desarrollo de los procesos de Agenda 21 en la provincia de Barcelona.
- Favorecer el retorno a los ayuntamientos de una información válida y útil para desarrollar los Planes de Acción de la Agenda 21
- La toma de decisiones por parte del Área de Medio Ambiente en referencia a las líneas de ayuda y recursos dirigidos a los ayuntamientos

3.1. Metodología

El primer paso ha sido destinar personal técnico para analizar la base de datos existente y a partir de los datos conocidos determinar los puntos débiles de la misma y definir el alcance del estudio y establecer la metodología de trabajo.

Se han diseñado los contenidos de tres formularios para conocer el grado de implantación y el coste de inversión del Plan de Acción. La primera acción fue realizar una prueba piloto en 10 municipios con el fin de calibrar el grado de idoneidad de los mismos y el grado de respuesta de los Ayuntamientos

Los formularios contienen la información siguiente:

Formulario 1: formulario de datos generales sobre el desarrollo de la Agenda 21:

- Fecha de aprobación del PAL por el Pleno del Ayuntamiento
- Fases del proceso
- Estado actual
- Características del proceso de participación
 - Órgano de participación creado a propósito de la Agenda 21
 - Proceso de planificación paralelo a la redacción del PAL
- Impulso y seguimiento
 - Se dispone de Oficina 21 y/o Observatorio de Sostenibilidad
 - Se dispone de órgano de seguimiento y que nombre recibe.
 - Información del PAL en la web municipal. Dirección web.

Formulario 2: Revisa el estado de ejecución de cada acción. La evaluación se realiza según el grado de ponderación siguiente:

- 0: sin datos
- 1: ejecutada
- 2: en curso
- 3: a corto-medio plazo
- 4: largo plazo
- 5: desestimada
- 6: periódica

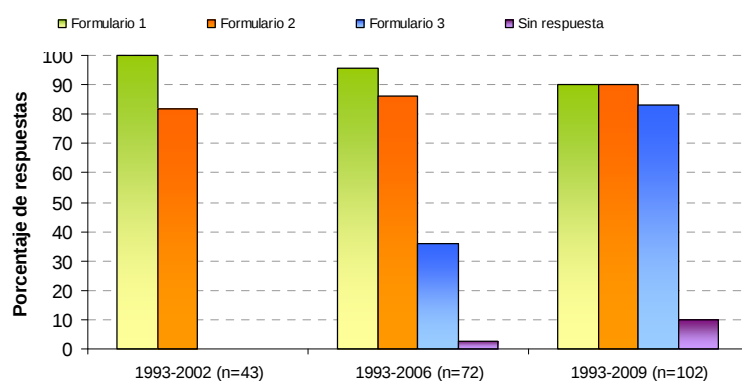
Formulario 3: El objetivo es conocer la administración o entidad responsable de la ejecución y el ente responsable de la inversión, así como el coste real que ha supuesto la realización de la acción. En el caso de que el ayuntamiento haya sido el responsable de la inversión, se analiza si se ha efectuado con recursos propios o ha requerido una inversión externa

Una vez definidos los contenidos de los formularios y puestos a prueba en los diez municipios piloto, el siguiente paso ha sido ponerse en contacto con los técnicos de medio ambiente de los **102** municipios objeto del estudio, y enviar por correo electrónico los formularios 1, 2 y 3. Los técnicos de la Sección de Planificación Ambiental Local del Área de Medio Ambiente se desplazan al municipio para completar los formularios junto con los técnicos municipales.

Como se puede observar en el gráfico 3, la colaboración de los ayuntamientos ha aumentado en lo que hace referencia a la cumplimentación de los formularios 2 y 3 específicos de los Planes de Acción. Una razón es que la figura de técnico de medio

ambiente está cada vez más extendida en los ayuntamientos y que los gobiernos municipales son conscientes de la importancia estratégica del proceso.

Gráfico 4: Colaboración de los ayuntamientos



Formulario 1: Cuestiones generales de desarrollo de la Agenda 21

Formulario 2: Estado de ejecución de las acciones

Formulario 3: Inversión del Plan de acción.

3.2. Obtención de resultados

La Sección de Planificación Ambiental Local de la Diputación de Barcelona, una vez completados los formularios ha obtenido la siguiente información:

3.2.1 Datos generales del desarrollo de la Agenda 21

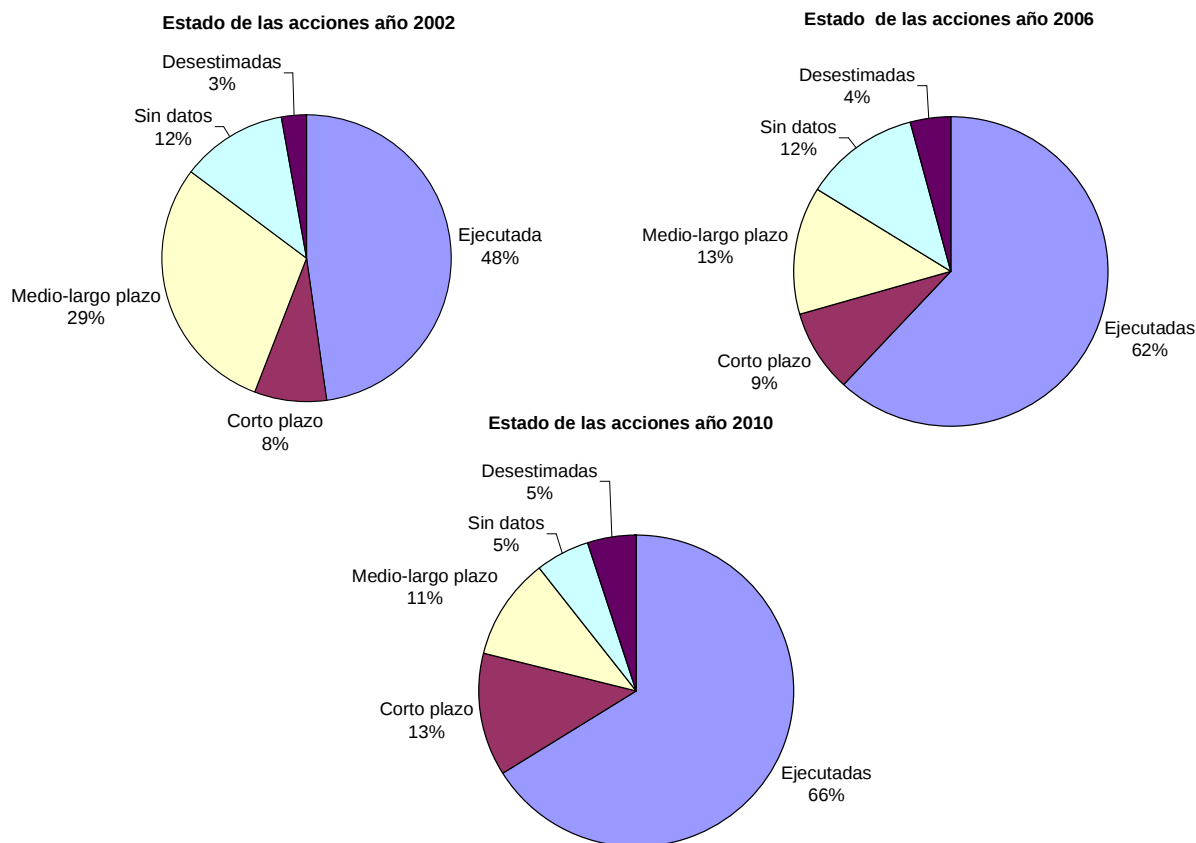
Aprobación de la Agenda 21 Local por acuerdo del Pleno municipal: de los 102 municipios evaluados, 76 ayuntamientos han aprobado el Plan de Acción por acuerdo de Pleno, o sea, aproximadamente el 68%.

3.2.2 Grado de ejecución de las acciones de los Planes de Acción

En el estudio realizado a lo largo de este año 2010, teniendo en cuenta las acciones ejecutadas y las que los ayuntamientos tienen previstas de realizar a corto plazo suman casi el 80% del total de acciones de los Planes de Acción. Esto revela el éxito de la implantación del proceso de Agendas 21 Locales y el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad local en la provincia de Barcelona.

Como se aprecia en el gráfico siguiente, en cada uno de los periodos de estudio, 2002-2006-2010 aumenta el número de acciones ejecutadas.

Gráfico 5: Grado de ejecución de las acciones: periodos de estudio, 2002, 2006 y 2010



Las acciones con plazos de ejecución más largos disminuyen en un porcentaje considerable y por contra aumentan las que su plazo de ejecución es más corto debido a que los ayuntamientos van desarrollando su Plan de Acción

El estado “sin datos” va disminuyendo; esto denota mayor conocimiento del Plan de Acción por la corporación municipal y refleja que la transversalidad entre departamentos va aumentando. La paulatina incorporación de técnicos de medio ambiente en la estructura de los ayuntamientos también influye en esta tendencia a la disminución.

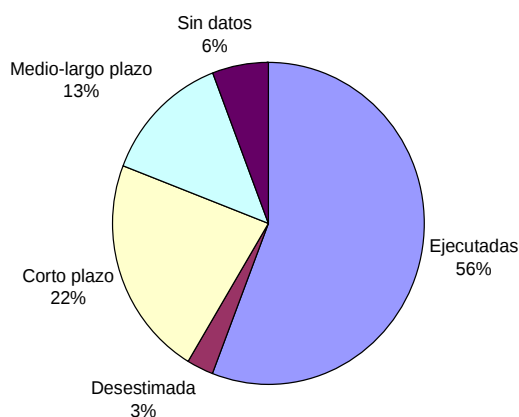
El estado “desestimada” ha aumentado ligeramente desde el inicio del estudio, el motivo en parte puede ser provocado por la aparición de nueva normativa ambiental o territorial que hace que algunas acciones queden obsoletas.

En el último estudio realizado o sea en el 2010 se incluye los Planes de Acción que se han definido en este ultimo mandato, por lo cual los ayuntamientos han tenido poco tiempo para desarrollar las acciones; aún así, como se puede ver en el gráfico siguiente que el grado de ejecución es elevado ya que más de la mitad de las acciones están realizadas. Es importante destacar en este sentido, que la experiencia de los técnicos de la Diputación a lo largo del periodo de desarrollo de las Agendas 21 ha aumentado y los

últimos Planes de Acción realizados son más concretos y definidos, lo que ha hecho también más fácil la ejecución de las acciones.

Gráfico 6. Estado de ejecución para los Planes de Acción iniciados en el 2006

Estado de ejecución 2006-2007



3.2.3 Grado de ejecución del las acciones en función de la temática

Para obtener las temáticas ejecutadas, se cruzan los datos de las acciones realizadas con su temática correspondiente, con el objetivo de conocer donde los ayuntamientos han destinado más recursos y donde han tenido más dificultad. A partir de estos datos la Diputación de Barcelona podrá desplegar sus políticas de apoyo en aquellos ámbitos donde los ayuntamientos han tenido mayor dificultad creando programas concretos

Gráfico 7: Temática ejecutada en número de acciones

Cumplimiento en función de la temática

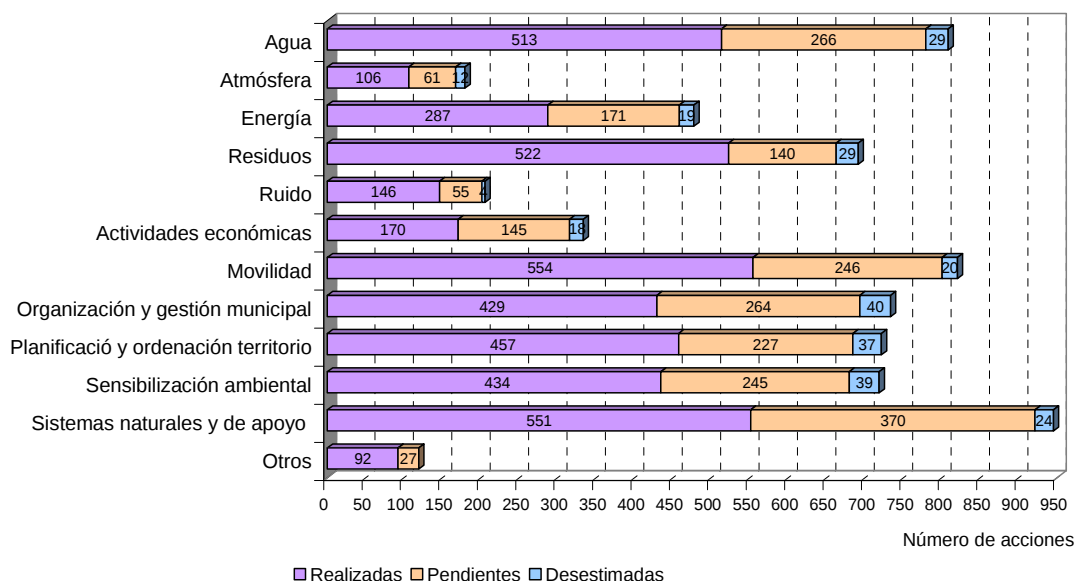


Tabla1: Porcentaje de ejecución en función de las temáticas

Temáticas	Porcentaje de ejecución
Actividades económicas	51%
Sistemas naturales y de apoyo	55%
Atmósfera	59%
Organización y gestión municipal	59%
Energía	60%
Sensibilización ambiental	60%
Agua	63%
Planificación y ordenación territorio	63%
Movilidad	68%
Ruido	71%
Residuos	76%
Otros	78%

A partir del análisis del gráfico 6 y la tabla 1 se puede concluir:

Las temáticas con mayor número de acciones de todos los Planes de Acción corresponden a la de sistemas naturales, con 945 acciones en total, y un porcentaje de ejecución del 58%. A continuación se encuentra la movilidad con 820 acciones y un grado de ejecución del 68%, y en tercer lugar las temáticas relacionadas con el vector agua con 808 acciones de las cuales 63% están ejecutadas.

Las temáticas referentes a organización y gestión municipal, planificación y ordenación del territorio junto con la sensibilización ambiental, presentan un número similar de acciones aproximadamente 725 y también un porcentaje similar de acciones ejecutadas entorno al 62%

Las temáticas con menor número de acciones corresponden mayoritariamente a vectores ambientales como el caso del ruido, la contaminación atmosférica.

Se observa que las temáticas más ejecutadas corresponden con aquellos ámbitos donde los ayuntamientos tienen desplegadas mayores competencias, como es el caso de los residuos y el ruido referente a los aspectos vectoriales y el planeamiento y la movilidad urbana respecto a los aspectos estructurales.

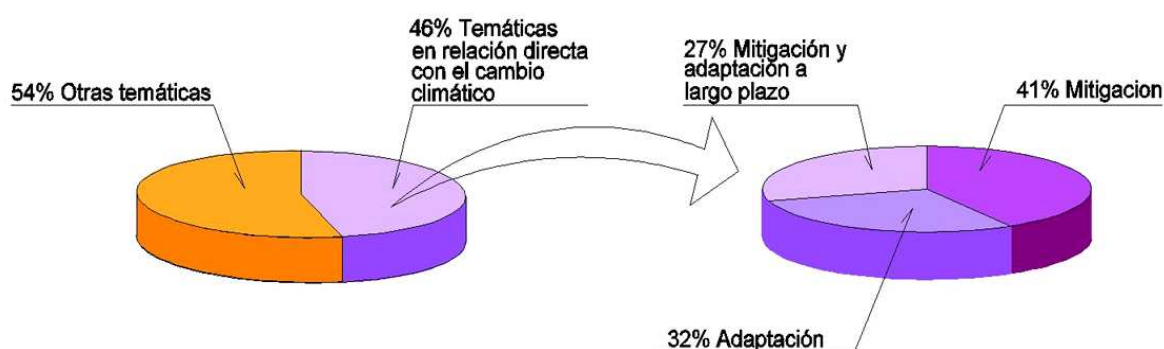
Como se aprecia en el gráfico 6 y la tabla 1 las acciones correspondientes al vector energía no ha sido las más ejecutadas por los ayuntamientos ya que aun queda el 40 % por realizar. Uno de los programas impulsado por el Área de Medio Ambiente en la actual legislatura está relacionado con el ámbito de la energía, concretamente con el impulso de los Planes de acción de Energía Sostenible y la línea de soporte económico derivada del programa europeo ELENA, destinado a avanzar en materia de eficiencia energética y consumo de energía proveniente de fuentes renovables. Estas ayudas facilitan que los

ayuntamientos puedan cumplir las acciones de energía incluidas en la Agenda 21 e incluso avanzar más allá.

3.2.4 Agenda 21 y cambio climático

El 63% de municipios con Agenda 21 se han adherido al Pacto de Alcaldes y han realizado el Plan de Acción de Energía Sostenible (PAES) con el apoyo de la Diputación de Barcelona. Si no se contabilizan los municipios de ámbito rural con una población inferior a 1.000 habitantes el porcentaje de municipios con Agenda 21 adheridos al Pacto de Alcaldes aumenta al 80%; por este motivo dentro de este estudio se ha considerado importante analizar las acciones relacionadas con el cambio climático incluidas en los Planes de Acción, observándose el siguiente resultado:

Gráfico 8: Porcentaje de acciones de las A21L relacionadas con el cambio climático



Las acciones de cambio climático de los Planes de Acción representan el 46 % de la A21L. De este 46%, las acciones relativas a mitigación y adaptación representan el 73% del total. El resto son acciones de sensibilización ciudadana y planificación que a largo plazo contribuyen a la mitigación y adaptación (27%).

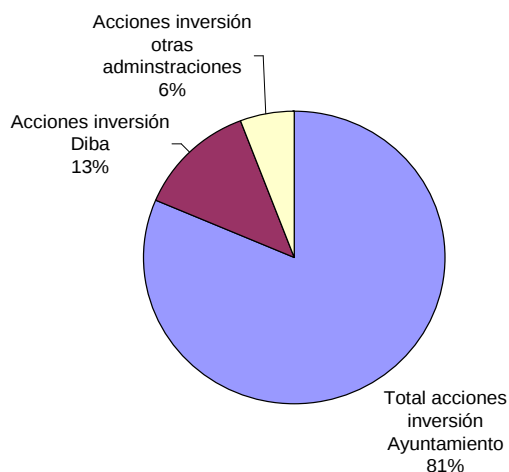
3.2.5. Inversiones del los Planes de Acción de las Agendas 21

Conocer **el importe económico de las inversiones** de las acciones desarrolladas en el marco de las Agendas 21 es un reto difícil, ya que no todos los ayuntamientos han podido facilitar estos datos. A pesar de ello el equipo de soporte técnico del Área de Medio Ambiente, ha hecho un esfuerzo para obtener una estimación fiable. En cambio el número total de las **acciones ejecutadas** en las que las inversiones han sido realizadas por el ayuntamiento, Diputación y/o otras administraciones públicas sí que se ha obtenido con fiabilidad.

A partir de las acciones ejecutadas se han valorado:

3.2.5.1. Acciones que han sido realizadas por los ayuntamientos, subvencionadas por el Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona o por otras administraciones públicas.

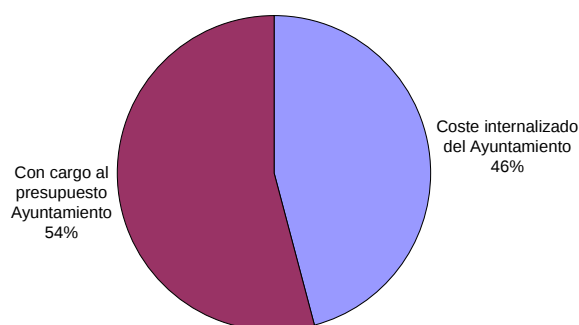
Gráfico 9. Distribución de la inversión en los Planes de Acción



Como se puede ver en el gráfico 9, el 81% de las acciones realizadas del Plan de Acción la inversión ha corrido a cargo del ayuntamiento, mientras que 19% restante procede de subvenciones o inversiones de otras administraciones.

Dentro de las acciones realizadas por los ayuntamientos también se ha evaluado el porcentaje de acciones ejecutadas a cargo del presupuesto municipal y el ejecutado con recursos internos.

Gráfico 10. Distribución de la inversión realizada por los ayuntamientos



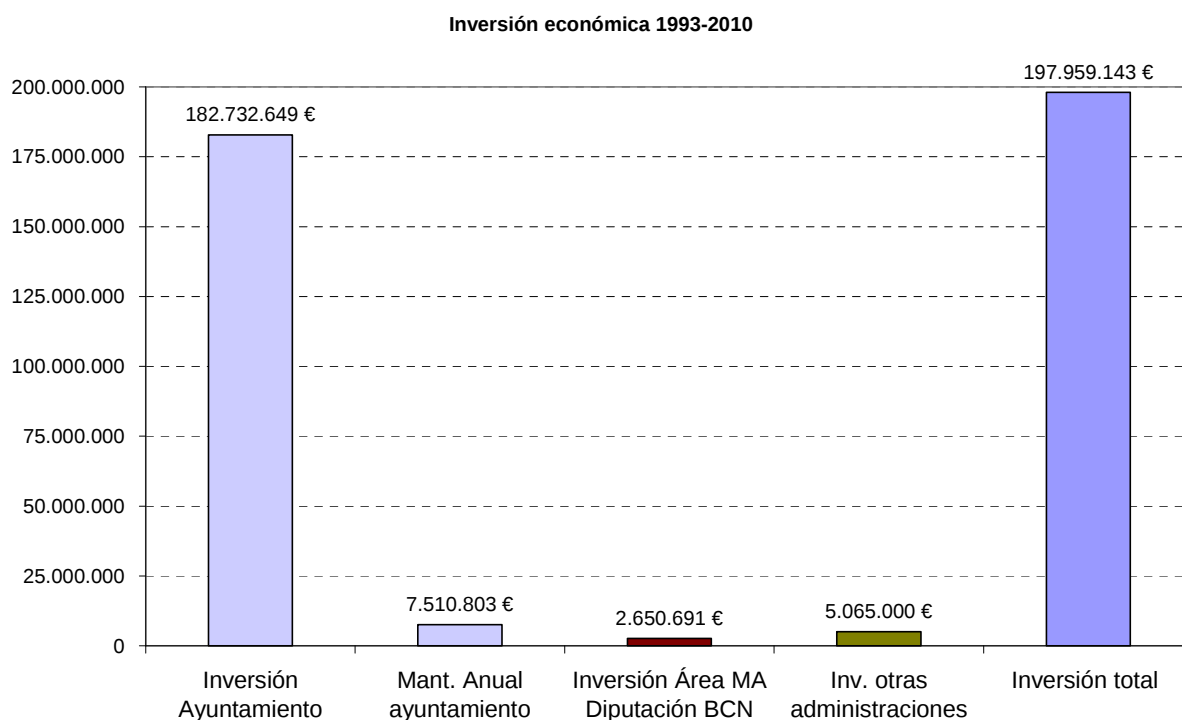
Como se observa en el gráfico 10, las acciones ejecutadas por los ayuntamientos con inversión económica o con recursos propio, se encuentran prácticamente repartidas igualitariamente.

Cabe destacar que en los municipios menores de 15.000 habitantes las acciones ejecutadas con recursos propios son mayores que las acciones ejecutadas a cargo del presupuesto municipal ya que los técnicos municipales ejecutan proyectos en lugar de contratarlos externamente.

3.2.5.2 Inversión económica de los Planes de Acción 1993-2010

Como se ha comentado anteriormente, obtener los datos de la inversión económica de los Planes de Acción ha sido el aspecto más complejo de todo el estudio, debido a que en algunos de los ayuntamientos muchas de las inversiones de las acciones se realizan desde otras áreas o distintos al de Medio Ambiente, responsable de efectuar el seguimiento de la A21L. A pesar de ello, se han conseguido resultados en algunos ayuntamientos y éstos han sido extrapolados para obtener una aproximación relativa. Actualmente se está trabajando para conseguir que estos datos sean más exactos.

Gráfico 11. Inversión económica



De los resultados obtenidos se concluye que:

Más del 90% de la inversión económica de los Planes de Acción procede de los ayuntamientos. Esto demuestra un gran compromiso de las administraciones locales para el cumplimiento de la Agenda 21 y la mejora sostenibilidad local.

4. CONCLUSIONES

- El 67% de los municipios de la provincia de Barcelona tienen realizada la Agenda 21 Local, lo que representa que el 95% de la población de la provincia vive en un municipio con Agenda 21.
- La Agenda 21 Local es una herramienta básica para la implantación de políticas sostenibles en los municipios y ha conseguido que las concejalías de Medio Ambiente tengan más peso específico en el equipo de gobierno.
- Las acciones ejecutadas y las que los ayuntamientos tienen previstas de realizar a corto plazo suman casi el 80% del total de acciones de los Planes de Acción.
- 20 municipios que iniciaron las A21L durante el periodo 1993 - 2002 han revisado su plan de Acción. La Diputación de Barcelona tiene el compromiso de reformular las A21L de más de cien municipios durante el periodo 2010 -2014
- El 60% de municipios con Agenda 21 se han adherido al Pacto de Alcaldes

Las acciones de cambio climático de los Planes de Acción suponen el 46% de las cuales el 73% son relativas a la mitigación y adaptación.

- El 81% de las acciones realizadas de los Planes de Acción se realizan con cargo a los presupuestos municipales y a los recursos propios.
- La revisión o actualización de las Agendas 21 se efectúan mediante:
 - Cálculo de los indicadores de sostenibilidad
 - Adecuaciones a la nueva legislación
 - Formulación de nuevas acciones a partir de la ya realizadas
 - Incorporación de las acciones PAES