



Universidad de Valladolid

Facultad de Filosofía y Letras

GRADO EN GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Trabajo de Fin de Grado

Políticas ambientales y calidad de vida urbana en el
contexto de los objetivos de la Agenda 21 Local:
estrategias e impactos en la ciudad de Valladolid

Autor: Alberto Alonso Cid

Dirigido por: D. Fernando Manero Miguel

Julio, 2017

Índice

1	Introducción	2
2	Justificación, Objetivos y Metodología	3
3	La Agenda Local 21: conceptos que integra y contexto internacional	4
3.1	Del nacimiento del desarrollo sostenible a la Agenda Local 21: la materialización de una exigencia global	4
3.2	La Carta de Aalborg: el estímulo europeo	9
3.3	La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles	10
3.4	Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía	14
3.5	Agenda 2030	15
4	La Agenda 21 Local en España: algunos ejemplos significativos	16
4.1	Vitoria-Gasteiz: un caso pionero asociado a la condición de European Green Capital	20
4.1.1	Implantación temprana de la AL21	21
4.1.2	Proyectos y planes que han convertido a Vitoria en un ejemplo a seguir	23
4.1.3	Consejo Sectorial de Medio Ambiente: participación ciudadana en el debate sobre la AL21	24
4.2	Zaragoza: oasis de desarrollo en un desierto demográfico	24
4.2.1	Implantación	25
4.2.2	El Consejo Sectorial del Medio Ambiente y las Comisiones 21: Coordinación de la AL21 y lugares de encuentro	25
4.2.3	Planes, estrategias y proyectos, a nivel local e internacional	26
5	La Agenda 21 Local de Valladolid: un progresivo recorrido hacia la sostenibilidad	28
5.1	Implantación e inicio del compromiso de Valladolid con el desarrollo sostenible	28
5.2	Coordinación de la Agenda Local 21 de Valladolid	31
5.3	El significado del IV Plan de Acción (2012-2015): un amplio e integrado programa de acciones apoyado en la experiencia previa	35
5.4	Evaluación del IV Plan de Acción: aún queda camino por recorrer	40
5.5	Las innovaciones del V Plan de Acción (2016-2020): el énfasis en la participación ciudadana	44
5.6	Indicadores de sostenibilidad	48
5.7	La opinión de la ciudadanía a través de las encuestas de la AL21 a la población	54
5.8	Otros planes de Valladolid en el contexto de la AL21	56
6	Valoración de los tres ejemplos analizados	59
7	Conclusiones	61
8	Bibliografía	64
9	Recursos electrónicos	66

1 Introducción

El trabajo aquí presentado constituye la exposición final de las competencias, habilidades y destrezas adquiridas a lo largo del Grado en Geografía y Ordenación del Territorio. El trabajo pretende analizar, desde una perspectiva geográfica, la evolución, estado actual y objetivos de la Agenda Local 21 (AL21) como instrumento en el que se apoyan las políticas locales, con el fin de adaptar las estrategias de desarrollo y gestión de la ciudad a los principios y objetivos de la sostenibilidad. Aunque la AL21 constituye un enfoque estratégico metodológicamente concebido y estructurado a escala global, las políticas y líneas de actuación acometidas específicamente por los Ayuntamientos como responsables del poder local aportan una interesante y necesaria dimensión empírica que ofrece manifestaciones específicas acordes con las características, las tendencias y los entornos territoriales de los diferentes ámbitos locales de aplicación. De ahí la importancia y utilidad que esta herramienta posee desde el punto de vista de la dimensión aplicada de la Geografía, dada su utilidad en el complejo de las políticas urbanas (Danneels 2016, 32-33). Por tanto, el análisis de la repercusión que tienen los planes y medidas en ella enmarcados es conveniente realizarlo a escala local, nivel en el que las instituciones han cobrado enorme importancia en el campo de las políticas ambientales y la sostenibilidad y especialmente a través de la participación ciudadana, que adquiere en este contexto una especial significación al incorporar una perspectiva esencial para la práctica de la Ordenación del Territorio (Manero Miguel, La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones 2010, 53).

Se trata de analizar el significado y la trascendencia que la AL21 ha tenido en los espacios urbanos como instrumento encaminado a la gestión medioambiental y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta la importancia y la utilidad de la experiencia comparada, se ha estimado conveniente realizar una aproximación al conocimiento de las pautas y los instrumentos aplicados por espacios urbanos representativos de lo que esta política ha significado en España. La selección de las ciudades de Vitoria y Zaragoza obedece, pues, a la expresividad que ambas ofrecen, en función de su carácter pionero (Vitoria) y de su escala (Zaragoza), criterios que justifican su consideración como soporte

argumental del escenario analizado. Y es que sobre esta plataforma empírica descansa el motivo central del trabajo, referido al caso específico de la ciudad de Valladolid, cuyo Ayuntamiento tiene adquirida una notable experiencia en el proceso de implantación de la Agenda Local 21.

2 Justificación, Objetivos y Metodología

El concepto de sostenibilidad ha cobrado desde finales del siglo XX una importancia considerable en el mundo contemporáneo. La sociedad es cada vez más consciente de la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo existente, que no racionaliza el uso de los recursos y compromete el bienestar de las generaciones futuras. La voluntad de virar hacia un nuevo modelo de desarrollo que sea sostenible es palpable en las instituciones públicas y también comienza a extenderse al sector privado. Es un factor que se impone a la hora de desarrollar cualquier política sectorial y, por ende, territorial.

Es, en efecto, en los municipios urbanos donde estas actuaciones alcanzan mayor expresividad, en la medida en que aportan una dimensión de escala susceptible de permitir una valoración objetiva de la efectividad alcanzada por las medidas orientadas a la modificación del modelo de desarrollo, lo que les convierte asimismo en una referencia valiosa para los municipios del mundo rural al marcar la pauta a seguir para lograr avances notables en la lógica del desarrollo sostenible. Y es que son los habitantes de las áreas urbanas los que más acusan las consecuencias ambientales del modelo de desarrollo convencional, intensivo en el consumo de suelo y energía, que ha concentrado multitud de actividades y usos en estos lugares, lo que, unido a la creciente necesidad de transporte para el desplazamiento y la deficiente organización del crecimiento urbano hasta bien avanzado el siglo XX, ha resultado contraproducente para la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. En este sentido, las directrices planteadas por la Comisión Europea son claramente aleccionadoras acerca de las implicaciones que derivan de un adecuado cumplimiento de las directrices asociadas a la noción de Desarrollo Urbano Sostenible (CEC 1998).

Las iniciativas que se han comenzado a llevar a cabo para revertir esta situación cobran relevancia a nivel local, donde las acciones y sus resultados son más tangibles que a nivel global, siendo el Programa 21 una forma de actuar localmente para, en conjunto,

influir globalmente. Por lo tanto parece interesante realizar una puesta al día de la situación de la Agenda 21 Local, principalmente en España y especialmente en la ciudad de Valladolid, ciudad de tamaño medio y capital de la comunidad autónoma de Castilla y León, ciudad que puede encabezar las iniciativas por la sostenibilidad en la región.

El cumplimiento de estos objetivos se apoya en un enfoque metodológico de carácter integral y coherente con los planteamientos recogidos en el Programa 21 de Naciones Unidas, en el que se fundamentan las A21L. Para ello, es preciso partir de un conocimiento previo de lo que significa la noción de sostenibilidad aplicada a los espacios urbanos, entendidos como los escenarios más representativos para el logro de avances en materia de gestión y desarrollo sostenible de los recursos. Se realizará un resumen del concepto de sostenibilidad, así como de su expansión y utilización. Para realizar un ejercicio de contextualización se han seleccionado otros tres casos de ciudades españolas que por su tamaño y localización geográfica son representativos de la situación de las Agendas Locales 21 en España.

3 La Agenda Local 21: conceptos que integra y contexto internacional

3.1 Del nacimiento del desarrollo sostenible a la Agenda Local 21: la materialización de una exigencia global

La Agenda Local 21 tiene sus raíces en la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, también conocida como “Cumbre de la Tierra Río 92”. Los principios proclamados durante ésta se basan en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, en la que se por primera vez se expone la inquietud que genera el impacto que ejerce la Humanidad en los sistemas naturales, con la publicación del Informe *Los límites del Crecimiento* (Ayuntamiento de Zaragoza s.f.) Se reconoce el carácter integral del planeta, en el que los problemas medioambientales

son independientes de las divisiones territoriales administrativas, así como la escasez global de recursos frente a las ilimitadas expectativas de desarrollo.

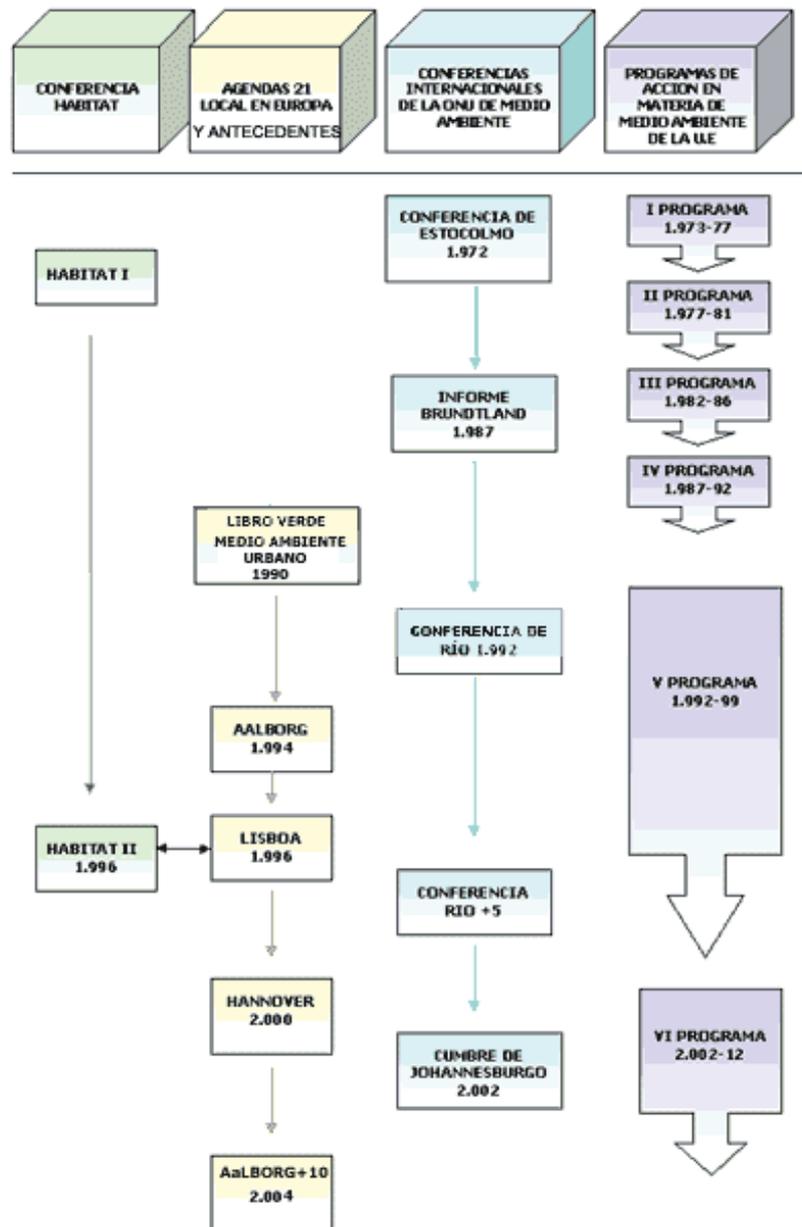


Figura 1. Cuadro descriptivo con los principales hitos en la evolución de la Agenda 21.
Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Entre la Conferencia de Estocolmo en 1972 y la Cumbre de Río en 1992 gana presencia el concepto de “desarrollo sostenible” -consistente en la integración del medio ambiente en el conjunto de las políticas sectoriales- en el que se conjugan los conceptos de desarrollo y crecimiento económico con el de sostenibilidad (Ayuntamiento de Zaragoza s.f.).

El Desarrollo Sostenible, que inicialmente se designa como “desarrollo duradero”, se popularizó entre los adeptos de los movimientos ecologistas entre 1960 y 1980, pero no se formaliza como concepto hasta 1987, año en el que aparece por primera vez en un documento oficial con la siguiente definición: “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED 1987, 16).

Esta definición se aleja del modelo de desarrollo predominante, incorporando tres ideas fundamentales: la integración de los conceptos de desarrollo, bienestar social y calidad de vida; la distribución equitativa de la riqueza entre la población y por último la necesidad de utilizar los recursos de forma racional para garantizar la habitabilidad del planeta a largo plazo (Naredo 1996). No obstante, el concepto de desarrollo sostenible no llega a ser definido de forma concreta, siendo un concepto muy amplio y ambiguo, adquiriendo significados diversos en función de la manera en que se analice y aplique. No sólo la definición resulta insuficiente, sino que se abren multitud de interrogantes en torno a los objetivos y estrategias a establecer en cada contexto para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible (Font y Subirats 2000, 10-11).



Figura 2. Diagrama de los tres pilares del desarrollo sostenible (Elaboración propia)

Rápidamente el concepto de desarrollo sostenible se convirtió en un concepto “contenedor”, utilizado en contextos muy diversos y con un significado a menudo

ambiguo, lo que le confiere más fuerza simbólica y comunicativa (Font y Subirats 2000, 7).

El desarrollo sostenible se apoya en tres pilares, que necesariamente deben conjugarse en armonía para que el desarrollo sostenible se convierta en una realidad: uno económico, otro social y otro ambiental (Ayuntamiento de Zamora 2004). El 1^{er} Principio de la Declaración de Principios de Río resume en cierto modo la esencia del desarrollo sostenible:

“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU 1992)

El objetivo hacia el que se pretende encauzar los esfuerzos para afrontar un problema de tal magnitud es el de conseguir un pacto mundial -en el que en definitiva se incluya a todas las personas- con nuevos niveles de cooperación entre los Estados para tratar de llegar a acuerdos intergubernamentales que integren el desarrollo con la protección y conservación del medio ambiente.

Entre los acuerdos adoptados durante Río 92 se encuentra el de poner en marcha planes de acción locales, dirigidos por las administraciones locales, en los que se incluya la participación ciudadana. Las administraciones locales suelen estar en mejores condiciones para gestionar el territorio al poseer más información y más cercana sobre la realidad de éste, al mismo tiempo que mantienen un contacto habitual con los diferentes actores que integran la sociedad (Font y Subirats 2000, 16).

La iniciativa surgida de ésta cumbre que más repercusión ha tenido en el ámbito de la sostenibilidad es la Agenda Local 21, herramienta enmarcada en el Programa 21 de las Naciones Unidas. El Programa 21 es un plan de acción integral destinado a ser desarrollado a nivel global, nacional y local por las organizaciones dependientes de las Naciones Unidas, los gobiernos estatales y los gobiernos locales respectivamente. Es un programa que aspira a ser aplicado en cualquier área en la que la actividad humana tenga impactos en el medio ambiente. Este programa fue firmado por 178 gobiernos en la Cumbre de Río, junto a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el

Desarrollo, y la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU s.f.).

Estos cuatro documentos plasman los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Río, en la que se confirmó la voluntad global por corregir el modelo de desarrollo contemporáneo en beneficio de la conservación del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida en todos los niveles. El que mejor incorpora la esencia de Río 92 es el Programa 21 o Agenda 21, por la necesidad de plantear estrategias concretas y formas de cooperación entre las diferentes administraciones y grupos sociales para poder conseguir hacer realidad los objetivos de dicho plan (Font y Subirats 2000, 19). Se trata de un plan de acción global redactado en un documento de 40 capítulos en los que se estudian las relaciones entre el medio ambiente, la sociedad y la economía. En el capítulo 28 se reconoce el papel clave de las administraciones locales para impulsar la integración de la sostenibilidad en los objetivos de las políticas (Departamento de Información Naciones Unidas 1992).

“La plena participación de las autoridades locales en las actividades del Programa 21 resulta esencial. Estas se ocuparán de controlar la planificación, mantener la infraestructura, establecer disposiciones ambientales, ayudar a la ejecución de las políticas nacionales, y serán esenciales para movilizar el público en materia de desarrollo sostenible.”
(Departamento de Información Naciones Unidas 1992)

La Agenda 21 establece en un principio cuatro objetivos. Estos son, en primer lugar, iniciar en 1993 un proceso consultivo por parte de la comunidad internacional para aumentar la cooperación entre las entidades locales. Para 1994 se debería haber aumentado la cooperación y coordinación entre las asociaciones de ciudades y las autoridades locales con el fin de prosperar en el intercambio de información entre todos.

Otro objetivo común es que las administraciones locales posean un plan de acción local o Programa 21 Local en 1996, previa participación conjunta de todos los agentes sociales –del ámbito público y privado- en la elaboración del plan. Del mismo modo que resalta el papel fundamental de las administraciones locales, el documento destaca la importancia de la participación de la ciudadanía en el proceso de diseño del Programa 21 Local, es decir, de la Agenda 21 Local, por las aportaciones que pudieran realizar

para mejorar las estrategias y por la mayor involucración que tendría la ciudadanía en el desarrollo sostenible. La concienciación de la población sobre la repercusión que sus acciones tienen en el medio y sobre el valor y prioridad de la sostenibilidad es uno de los pilares para que los objetivos de la Agenda 21 puedan conseguirse. La mejor manera de que la ciudadanía colabore en el logro de estos objetivos es su absoluta implicación en el proceso de cambio hacia un desarrollo sostenible a nivel local, su nivel más cercano, que a gran escala permitirá un cambio global. Por último se incita a las instituciones locales a favorecer la incorporación de mujeres y de jóvenes a los procesos participativos (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales s.f.).

En términos financieros, la Secretaría de la Conferencia de Río estima en 1 millón de US\$ el coste necesario por año hasta el año 2000 para fortalecer los servicios internacionales de secretaría para las Agendas Locales 21, y recomienda a las autoridades locales la inclusión de propuestas dirigidas a obtener financiación para las acciones que prevean en su Agenda Local 21 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU s.f.)

En 1997 se realiza una primera evaluación de los logros alcanzados desde la puesta en marcha del Programa 21 una Sesión Especial de la Asamblea General de la Naciones Unidas celebrada en Nueva York. Muchos de los avances en los objetivos iniciales del Programa 21, elementalmente los referidos a la cooperación entre administraciones locales, son atribuibles al trabajo del Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (*International Council for the Local Environmental Initiatives: ICLEI*), que lidera una red de ciudades y regiones comprometidas con la sostenibilidad. De hecho este consejo colaboró en la Sesión de evaluación de la Agenda 21. Las iniciativas del ICLEI pretenden orientar a las autoridades locales a la hora de diseñar su Agenda 21 Local. Este objetivo pretendido para 1996 es difícil de evaluar, pues es deliberadamente ambiguo. Al existir una extraordinaria variedad de administraciones locales y contextos, la Agenda 21 se limita a permitir que sean ellas mismas las que consideren cuáles son las estrategias óptimas para su ámbito, siempre con criterios de sostenibilidad y viabilidad.

3.2 La Carta de Aalborg: el estímulo europeo

El ICLEI fue un órgano fundamental en la Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Sostenibles, celebrada en 1994 en Aalborg Dinamarca (Font y Subirats 2000, 20-22). De esta reunión en 1994 surge la Carta de Aalborg (Carta de Ciudades y Municipios Europeos hacia la sostenibilidad), un documento que recoge las claves del desarrollo sostenible en el ámbito local y en el que se recoge el compromiso por la sostenibilidad de las ciudades que se adhieren a él. Antes de finalizar el siglo XX, más de 650 municipios de 32 países de Europa se habían adherido a la Carta de Aalborg, siendo más de 150 de ellos municipios españoles (Font y Subirats 2000, 21, Almeida García, Brunet Estarellas y Coll López 2005). Se trata de un paso importante para la implantación del Programa 21 en Europa a nivel local, continente en el que, por otra parte, se dota de mayor impulso a este plan (Aguado Moralejo, La Agenda 21 Local como instrumento de desarrollo sostenible 2005, 112-113).

El documento se divide en tres partes:

-La declaración de consenso

-La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles

-La participación en las iniciativas del Programa 21: planes de acción local a favor de la sostenibilidad (Almeida García, Brunet Estarellas y Coll López 2005)

3.3 La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles

En este momento nace la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles que anima a las localidades europeas a crear su Agenda 21 Local. Se trata de un instrumento organizativo que configura la intención expresada en la Carta de Aalborg de apoyar a las ciudades europeas comprometidas con la sostenibilidad. Gracias a esta Campaña a nivel europeo ha sido posible coordinarse de manera organizada entre las diferentes redes locales europeas (Almeida García, Brunet Estarellas y Coll López 2005).

En 1996 tiene lugar en Lisboa la Segunda Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, en la que se evaluaron los avances desde la redacción de la Carta de Aalborg y se crea la Carta de Acción de Lisboa, que aconseja a las autoridades locales

la creación de un Foro Local de la Agenda 21 para estimular el diálogo entre los distintos actores sociales. Antes de finalizar el siglo se celebraron otras conferencias, pero fue la Tercera Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles celebrada en Hannover en el año 2000 la que sugirió regular el planteamiento de las Agendas Locales 21 a nivel europeo, pues la iniciativa estaba teniendo éxito pero cada administración tomaba un rumbo individual, apareciendo multitud de enfoques distintos. La conferencia de Hannover es otra muestra del papel de la comunidad internacional a la hora de motivar la cooperación entre entidades locales, en especial para apoyar a aquellas que estén atravesando mayores dificultades o tengan una capacidad más limitada. La unificación de las líneas a seguir facilitaría la cooperación al mismo tiempo que permitiría una mayor cohesión territorial europea. Una idea que marca continuidad con los objetivos contemplados en el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano, impulsados por las Comunidades Europeas a comienzos de los años noventa, merced al cual se consigue “un tratamiento y diagnóstico bien desglosados de los distintos aspectos que configuran la realidad ambiental de una ciudad, subrayando las políticas de intervención más acordes con la entidad de los problemas planteados en cada caso” (Manero Miguel, La integración de las estrategias medioambientales en la concepción de la política urbana. 1994)

Para conseguirlo se hizo especial hincapié en los indicadores evaluadores a utilizar, para equiparlos a nivel europeo y así poder realizar evaluaciones sistemáticas de cada Agenda 21 Local y poder realizar comparaciones estandarizadas entre los planes de todos los municipios (Almeida García, Brunet Estarellas y Coll López 2005). Estos indicadores son variables que miden la evolución de la calidad del entorno a lo largo del tiempo y por lo tanto constituyen una forma estadística de evaluar los resultados y eficacia de las políticas aplicadas en los municipios. Cada dos años la Comisión Europea -a través de la oficina europea de estadística Eurostat- publica la lista de indicadores de desarrollo sostenible comunes propuestos dentro de la UE, utilizados para la realización del informe de seguimiento de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz 1998). Actualmente 10 indicadores son considerados como principales y utilizados por la mayoría de las autoridades locales en la elaboración de sus proyectos de AL21.

En junio de 2004 se adoptaron los “Compromisos de Aalborg” en la IV Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, también conocida como Conferencia Aalborg+10 por celebrarse diez años después de la primera conferencia, celebrada también en la ciudad danesa de Aalborg, cuyos compromisos se renuevan en esta ocasión. Fueron elaborados por la ciudad de Aalborg, el ICLEI y el CEMR (Consejo de Municipios y Regiones de Europa). Fueron diseñados para fortalecer las iniciativas locales que se estaban llevando a cabo en materia de sostenibilidad y estimular la Agenda 21 Local, aunque los municipios que se adhieren no deben contar necesariamente con una Agenda 21 Local propia. Sus dos objetivos principales son, por un lado, el de concienciar de la necesidad de actuar de forma integrada en Europa respecto para afrontar los retos de la sostenibilidad y, por otro, ser una herramienta práctica para los gobiernos locales al constituirse un proceso de establecimiento de objetivos tras la firma de los Compromisos. Los compromisos adoptados en esta Conferencia tienen una estructura mejor definida y son más ambiciosos que la declaración en sí misma y han servido de base para el establecimiento de los indicadores de sostenibilidad que concretan las ciudades para evaluar los resultados de sus planes de acción local. No obstante, su carácter general permite que las autoridades locales puedan desarrollar unos indicadores singularizados, pues no hay un recorrido definido para que cada municipio alcance el desarrollo sostenible (ICLEI 2002).

Son compromisos relacionados con la percepción de las ciudades y pueblos como el nivel más cercano a los ciudadanos y por tanto con mayor capacidad para influir en estos mediante la educación y la concienciación. Conciernen ámbitos de lo más variado: formas de gobierno más participativas, gestión municipal encaminada hacia la sostenibilidad, bienes naturales comunes, consumo y formas de vida responsables, planificación y diseño urbanístico enfocados al beneficio común, mejora de la movilidad y reducción del tráfico, acción local para la salud, economía local viva y sostenible, igualdad y justicia social, y por último actuar desde lo local hacia lo global (estrategia “*bottom-up*” o “de abajo a arriba”). Con la firma de estos compromisos –que hasta el momento han ratificado más de 700 municipios- los gobiernos locales se comprometen a trabajar por su consecución y cumplirlos.

La “Conferencia Aalborg+10 – Inspiración para el Futuro” supone un revitalizador e impulsor para que continúe la implicación de las autoridades locales en el camino hacia

la sostenibilidad. La revisión de los compromisos pretende a su vez extenderlos a más población, hacer que lleguen a ser conocidos y tomados en cuenta por más municipios en Europa (Aalborg Commitments Secretariat 2004).

La última Conferencia de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles ha tenido lugar en 2016 en el País Vasco y en ella se ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en las políticas locales para poder afrontar con garantías los nuevos retos económicos, sociales y medioambientales. También hace hincapié en la importancia de encontrar formas sostenibles de aumentar el valor añadido producido y beneficiar así a la población local, con el fin de conjugar crecimiento económico y desarrollo sostenible en un contexto de crisis económica que persiste en Europa y cuyas consecuencias sufren los europeos (Plataforma de Ciudades Sostenibles 2016).

La Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles ha tomado en cierto modo el timón o incluso el relevo en el cambio europeo hacia un desarrollo local sostenible frente al Programa 21 de la ONU. Aunque los municipios desarrollen una Agenda 21 Local, es complicado que continúe a largo plazo sin contar con la comunicación y cooperación con otros municipios y con las administraciones supramunicipales, al mismo tiempo que se corre el riesgo de una pérdida de implicación por parte de la población y las autoridades locales. Los planes de acción locales pueden caer en el olvido si no se renuevan con cierta frecuencia y si su alcance y proyección son limitados. Esta Campaña agrupa a los municipios europeos con una visión común respecto a un futuro sostenible, constituido por “ciudades y pueblos integradores, prósperos, creativos y sostenibles, que proporcionen una buena calidad de vida a todos los ciudadanos y posibiliten su participación en todos los aspectos de la vida urbana” (Aalborg Commitments Secretariat 2004).

En las Conferencias que han ido organizando los socios de la Campaña, cada tres años a partir de Aalborg+10, se ha solicitado un mayor reconocimiento del papel que desempeñan las autoridades locales en el camino del cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible, frente al fracaso de las políticas destinadas a conseguir el cambio a nivel global. Se pide tanto a los gobiernos nacionales como a la Unión Europea que reconozcan a los gobiernos regionales y locales como piezas destacadas en el diseño de las políticas sectoriales y no simples ejecutores de políticas decididas en los organismos

superiores; tomar en cuenta las consecuencias que tendrán en los municipios las decisiones que tomen y, evidentemente, que reconozcan, den visibilidad y asistan las acciones que lleva a cabo la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, tal y como se recoge en la Declaración de Hannover (FEMP 2000).

3.4 El Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía

Otra de las iniciativas que se han procedido a implantar en Europa para revitalizar el compromiso de las administraciones locales con el desarrollo sostenible es el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía. Fue lanzada por la Comisión Europea en 2008 y no sólo busca la participación de los gobiernos locales en el desarrollo sostenible - compartiendo con los gobiernos estatales el deber de combatir el cambio climático- sino también apoyar sus esfuerzos en la aplicación de políticas así como orientar sus inversiones. Para ello reúne a las autoridades locales de las ciudades europeas más activas contra el calentamiento global en una red de permanente intercambio de información. El objetivo principal de esta iniciativa es mejorar la eficiencia energética en el entorno urbano.

A fecha del 12 de junio de 2017, son 7.448 los municipios firmantes, en los que habitan más de 231 millones de personas (Fuente: www.pactodelosalcaldes.eu).

En el caso del Ayuntamiento de Valladolid, el Pacto de los Alcaldes se firmó el 12 de abril de 2011, comprometiéndose a reducir sus emisiones de CO₂ en un 20% como mínimo para 2020, aplicando para ello un plan de acción para la energía sostenible. Al mismo tiempo y como base para ese plan, el Ayuntamiento debe elaborar un inventario de emisiones y adaptar cuanto sea necesario las estructuras urbanas para poder iniciarlo. Una vez el plan sea puesto en marcha se deberá presentar un informe bianual.

Los otros dos compromisos a firmar el Pacto son reducir el consumo de energía primaria en un 20% y obtener de fuentes de energía renovables al menos el 20% de la energía consumida, constituyendo entre los tres los objetivos 20-20-20 para el año 2020.

Las autoridades firmantes también tienen responsabilidades con la Comisión Europea en el sentido de cooperar con las demás ciudades firmantes y las instituciones europeas y difundir el mensaje del Pacto.

Entre los firmantes de este pacto se incluyen municipios de países no pertenecientes a la UE e incluso no europeos. De entre todos ellos hay 775 que han firmado el nuevo Pacto de los Alcaldes, más ambicioso aún, por el que se comprometen a reducir sus emisiones de CO₂ en un 40% para 2030 y adoptar un enfoque integral para mitigar el cambio climático a la vez que adaptarse a él. Este nuevo pacto resume los objetivos de la UE para 2030, entidad decidida a modificar el modelo de desarrollo actual para respetar el medio ambiente a todas las escalas.

La estrategia Europa 2020 y el Marco sobre clima y energía para 2030 establecen los objetivos a alcanzar por la UE, fijados por la Comisión Europea. Europa 2020, puesta en marcha en 2010, es la estrategia para generar crecimiento y empleo y crear así las condiciones necesarias para poder implementar un modelo de desarrollo sostenible, alcanzando antes de 2020 cinco objetivos concretos en términos climáticos, de empleo, I+D, educación e inclusión social. Es compartida tanto por las instituciones europeas como por los Estados miembros y los interlocutores locales de la sociedad civil. Los objetivos son concretados por los Estados, y deberán ser alcanzados combinando las políticas europeas con las que cada Estado decida aplicar. El marco para 2030, adoptado en 2014, se basa en el paquete de medidas que incluye la estrategia 2020 para alcanzar sus objetivos. Principalmente persigue alcanzar un sistema que asegure un suministro asequible y reducir las emisiones de gases con efecto invernadero en un 40%. Este objetivo a nivel europeo es el que el Pacto de los Alcaldes toma como propio, buscando alcanzar a nivel local el objetivo que se establece para toda la UE., actuando desde lo local para conseguir un resultado continental y global (COM 2010, COM 2014, Ayuntamiento de Valladolid 2016).

3.5 La Agenda 2030

En septiembre de 2015 la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de un plan de acción para asentar las bases que permitan la existencia del

desarrollo sostenible en las sociedades del planeta. La pobreza se considera el principal desafío del mundo actual, cuya erradicación es clave para que el desarrollo sostenible pueda prosperar adecuadamente. Esta nueva Agenda comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que los países miembros de la ONU se comprometen a alcanzar a nivel nacional, aún sin ser jurídicamente obligatorios (UN 2015).

Tras la multitud de iniciativas que desde la Conferencia de Río han tenido lugar a nivel interestatal (Convención Marco sobre Cambio Climático de Naciones Unidas, Protocolo de Kioto, Objetivos Europa 2020,...), nacional o autonómico e intermunicipal (Pacto de los Alcaldes), las Agendas 21 Locales y en especial el Programa 21 en sí mismo han perdido peso y visibilidad. A nivel local las Agendas Locales 21 sirven a los municipios como plan de acción, pero el marco en el que se instauran, las relaciones que se establecen y las líneas que se siguen dependen cada vez más de iniciativas externas a la ONU, quien a su vez desarrolla nuevas estrategias y objetivos a medida que avanzan los años, pero cuya capacidad para organizar y coordinar las actividades locales en todo el mundo es muy limitada. Por ello, los organismos o asociaciones en niveles intermedios, especialmente en el ámbito europeo, han ganado reconocimiento por todo tipo de instituciones y administraciones, y son una guía más fiable y cercana para las autoridades locales que están desarrollando un plan de acción local como la A21L.

Todos estos acuerdos tienen diversas metas concretas -tanto para alcanzar un desarrollo equitativo en el plano social y en el económico como para preservar el medio ambiente y la salud humana- que en última instancia persiguen alcanzar un modelo de desarrollo sostenible (Ayuntamiento de Valladolid s.f.)

4 La Agenda 21 Local en España: algunos ejemplos significativos

La implantación de la Agenda Local 21 en España contó en sus inicios con la ayuda de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), un órgano creado en España en 1985 con el fin de coordinar la actividad de los administraciones subregionales de acuerdo con los principios y objetivos de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

Reguladora de Bases de Régimen Local. Esta institución, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, crea la Red Española de Ciudades por el Clima, una sección de la FEMP que reúne a los municipios involucrados en la conservación del clima y en lograr un modelo de desarrollo sostenible. La función de esta Red es promocionar las políticas locales orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a cumplir los compromisos del Protocolo de Kioto: en definitiva, a luchar contra el cambio climático. La Red pretende ser un instrumento de apoyo técnico para las autoridades locales, poniendo a su disposición herramientas para la gestión municipal y favoreciendo el contacto entre entidades locales a raíz de sus experiencias en el desarrollo sostenible.

Para procurar a los municipios de la Red un marco referencial se desarrolla la Estrategia Local de Cambio Climático, que posibilita a los municipios disponer de una herramienta de planificación municipal, que sea simple de aplicar dentro de lo posible, cuyo funcionamiento sea transversal e integral y cuente con la participación ciudadana a lo largo del proceso.

La Estrategia se compone de una jerarquía de planes, programas, medidas y otros documentos que entre todos configuran una herramienta mediante la que cual cumplir los objetivo. Este esquema de trabajo sirve para aplicarse a las Agendas 21 Locales (RECC s.f.)



Figura 3. Esquema de la estructuración de la Estrategia Local de Cambio Climático, utilizada como referencia para las Agendas Locales 21.

Fuente: *Red de Ciudades por el Clima*

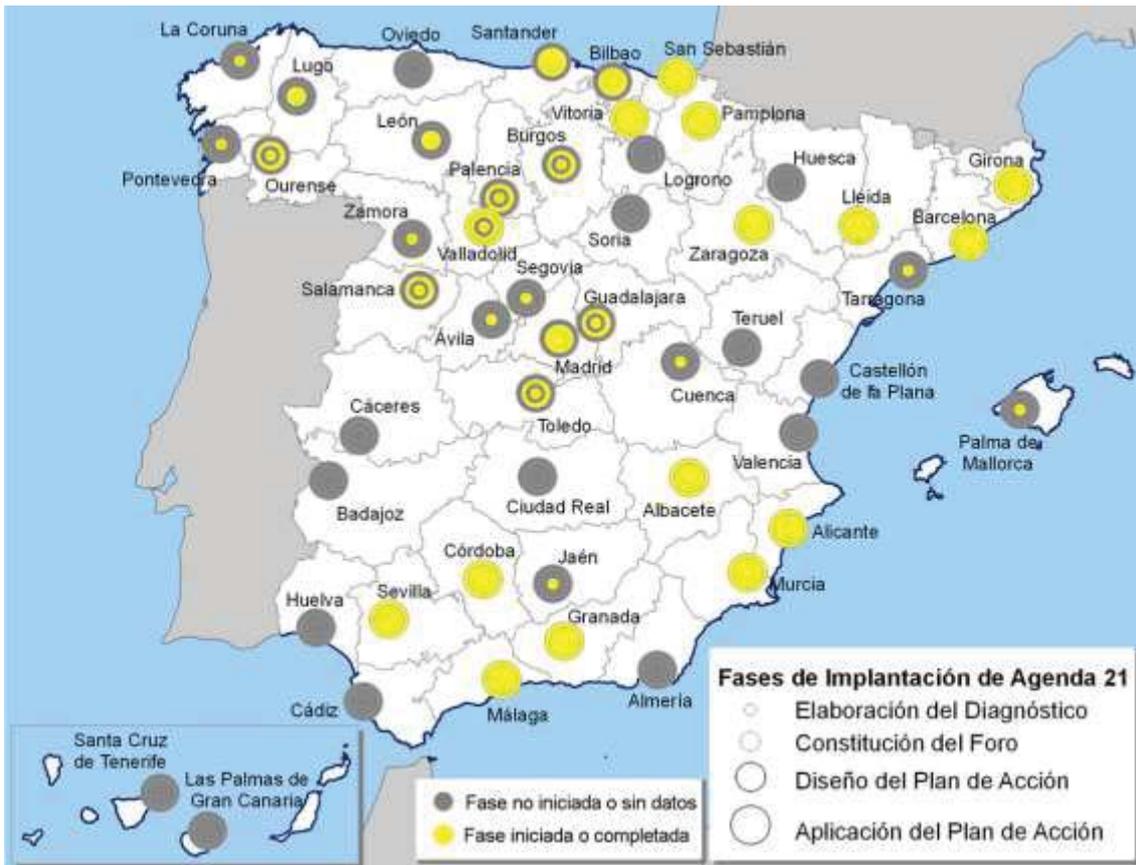
La FEMP es un órgano de apoyo y asesoramiento para las Agendas Locales 21, cuyo papel fue relevante en la implantación de las Agendas Locales 21 en España, promocionando el Programa 21 de la ONU. Actualmente, la mayoría de las ciudades

que cuentan con Agenda Local 21 la implantaron hace varios años y cuentan con experiencia previa. Una vez los proyectos se ponen en marcha, son las autoridades municipales las que se encargan de continuar con el proceso. No obstante, la FEMP posee mucha documentación que puede servir de ayuda a las administraciones locales, ofreciéndoles soporte y apoyo desde el punto de vista documental.

La FEMP está involucrada además en multitud de proyectos como la Red de Ciudades por el Clima o el Pacto de los Alcaldes, aunque están relacionados con las AL21, quedando la Agenda Local 21 relegada a ser un proyecto más, que al estar muy incorporado a la actividad municipal de las ciudades no se considera que necesite más intervención en su impulso.

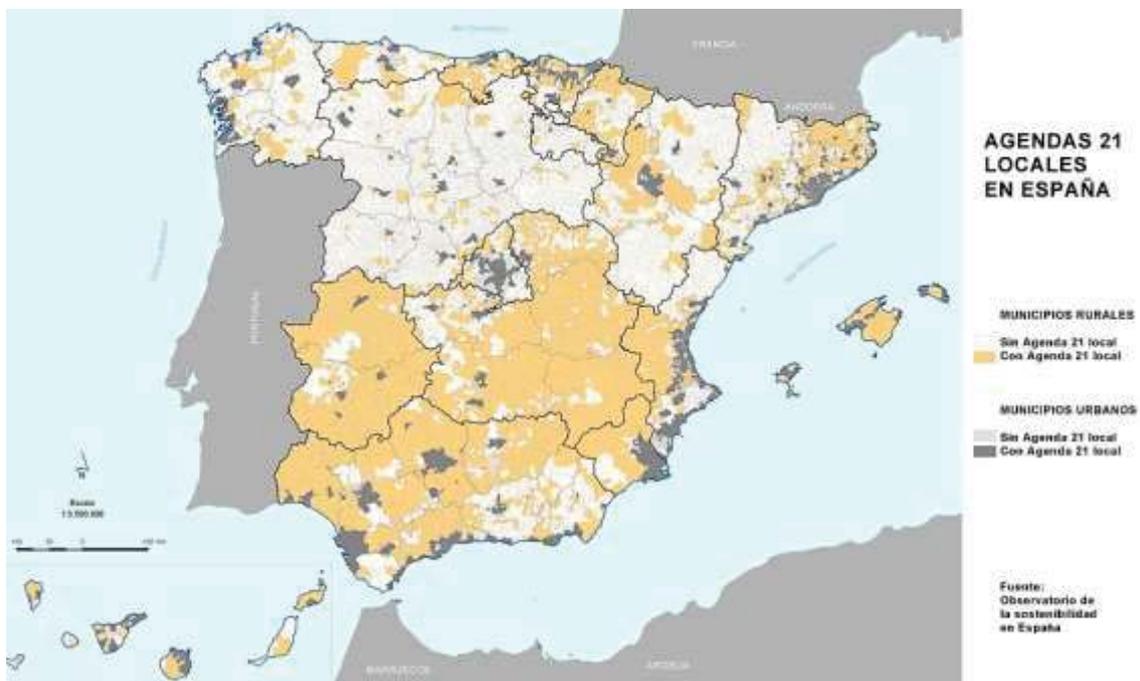
De hecho, hay una cierta tendencia a revisar las Agendas Locales 21, modificándolas y actualizándolas sustituyendo su nombre, como hizo el Ayuntamiento de Lucena con su ‘Agenda de Desarrollo Sostenible Municipal’.

No existe ningún organismo oficial que analice la evolución de las Agendas Locales 21, lo que dificulta evaluar con el rigor necesario el estado de la cuestión. En las distintas redes de cooperación entre entidades municipales únicamente se identifica qué localidades están adheridas y algunas experiencias significativas entre las llevadas a cabo. El Observatorio de la Sostenibilidad en España, fundado en 2005, se dedicaba, entre otras funciones, a seguir las políticas de desarrollo sostenible. Cerró en mayo de 2013, pero su labor investigadora es mantenida por el Observatorio de la Sostenibilidad (OS), integrado por profesionales del mundo universitario, del sector privado y de la Administración pública.



Mapa 1. Mapa de las fases de implantación de la Agenda 21 Local en las capitales de provincia españolas en 2011.

Fuente: *Observatorio de la Sostenibilidad de España*



Mapa 2. Mapa de los municipios españoles con Agenda Local 21 en 2011.

Fuente: *Observatorio de la Sostenibilidad de España*

Observando estos dos mapas de 2011 se percibe que muchos de los municipios españoles, especialmente en la mitad sur del país y en las áreas costeras urbanizadas, habían iniciado un proyecto de Agenda Local 21. A pesar de ello, es habitual que los municipios no mantengan vivo el proyecto y apenas transcurridos unos años no se mantenga. En otros casos, como el de Valladolid, el proyecto se pone en marcha desarrollando los planes de acción sin haber atravesado todas las fases recomendadas para ello (en Valladolid no se constituyó un Foro de discusión sobre la AL21, aunque cuenta con otros métodos de participación de la sociedad).

Para el análisis de las Agendas Locales 21 en España y en concreto Valladolid se hace imperativo seleccionar algunos casos representativos. Las otras dos ciudades escogidas en este trabajo por sus procesos de AL21 y su relevancia a nivel nacional son Vitoria y Zaragoza.



Mapa 3. Mapa con la localización de los tres municipios seleccionados por su proyecto de Agenda Local 21

4.1 Vitoria-Gasteiz: un caso pionero asociado a la condición de European Green Capital

Vitoria-Gasteiz es la capital de la comunidad autónoma del País Vasco, en el norte de España. Se trata de una ciudad de tamaño medio, con una población de 247.820 habitantes al inicio del 2017¹ y con un crecimiento constante de ésta desde mediados del siglo XX. Desde su origen ha sido una urbe ordenada y planificada, lo cual ha sido posible gracias a un crecimiento de la población escalonado y abundante superficie en el espacio periférico de la ciudad para extenderse (Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz 1998).

4.1.1 Implantación temprana de la AL21

El interés municipal por el medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes surgió muy prematuramente, y en 1995 la ciudad firmó la Carta de Aalborg con el consecuente compromiso de la ciudad con el medio ambiente, siendo una de las primeras ciudades españolas en hacerlo. Al mismo tiempo que se firmaba la Carta de Aalborg se adquirió el compromiso de elaborar una Agenda Local 21 para la ciudad de Vitoria, es decir, un compromiso práctico con la política medioambiental que venía desarrollando en los años precedentes, buscando respetar el medio ambiente al mismo tiempo que favorecer el aumento de la calidad de vida en la ciudad.

Como el gobierno municipal ya había elaborado políticas encaminadas en este sentido, ya existía una base previa para la posterior elaboración de la AL21. Un conjunto de 15 mesas de trabajo integradas por técnicos de distintos departamentos del ayuntamiento realizó un inventario de las políticas aplicadas hasta entonces, identificándolas según el tema o área, que se basó en tres puntos: descripción de la situación y problemática de partida, estrategias a seguir y actuaciones concretas a llevar a cabo.

De estas reflexiones surgió un primer borrador de Agenda 21, presentado en la II Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles en 1996, tras la que ayudándose de las ideas, propuestas y experiencias de los representantes europeos allí presentes se elabora un segundo borrador en 1997. Inicialmente se limitó el proceso a seguir al aspecto medioambiental, relegando el aspecto socioeconómico para etapas posteriores.

Una vez elaborado el diagnóstico se procedió a elaborar la lista de indicadores ambientales, muy importantes durante el proceso de la Agenda. Deben ser sencillos para

¹Fuente: Informe de Población Vitoria-Gasteiz 2017. Movimientos demográficos 2016 <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/11/81/71181.pdf> (Último acceso: 13 de junio de 2017)

la fácil comprensión por parte de todos los ciudadanos, fáciles de medir a lo largo del tiempo y directamente relacionados con el aspecto a medir. De la lista inicial de 179 indicadores propuestos se escogieron únicamente 21 que se ajustaran a las pautas. Para la elaboración de la lista de indicadores participaron técnicos y ciudadanos –se entrevistó a domicilio a 1.108 personas- y expertos de diversos países e instituciones: del ICLEI, del grupo de expertos del medio ambiente de la UE, de Munich (Alemania),...

Un ejemplo de indicador de sostenibilidad publicado por el Ayuntamiento de Vitoria es el siguiente:

- Diagnóstico: la contaminación atmosférica debido al tráfico rodado es uno de los problemas que más preocupan.
- Indicadores:
 - nº de días al año que presentan calidad del aire mala o regular
 - nº de coches que circulan diariamente por la ciudad
- Resultados: los valores registrados son altos, por lo que en tráfico y la contaminación que genera son problemas importantes para el municipio
- Acción: para intentar paliar o solucionar el problema se plantean acciones, como pueden ser en este caso programas para estimular el uso de la bicicleta como medio de transporte.
- Revisión: los indicadores se revisan transcurrido un periodo concreto y en función de los valores obtenidos se entenderá que las acciones planteadas han sido exitosas o si por el contrario el problema persiste y es necesario desarrollar otras distintas.

(Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz 1998)

Cada año se presenta el Boletín anual de la Agenda 21 Local, en una fecha simbólica como es el 5 de junio (el Día Mundial del Medio Ambiente). Desde el arranque de la Agenda Local 21 en Vitoria-Gasteiz, el programa ha servido para articular políticas organizadas con presupuestos planificados, lo cual ha sido clave para conseguir avances en materia ambiental, que supusieron la designación de Vitoria-Gasteiz como Capital Verde Europea 2012, recompensando los años de trabajo en materia ambiental desde el

ayuntamiento para poner solución a los problemas ecológicos a la vez que se mejora la calidad de vida de los ciudadanos (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2000, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2017, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz s.f.).

4.1.2 Proyectos y planes que han convertido a Vitoria en un ejemplo a seguir

El premio de Capital Verde Europea fue conseguido gracias a los múltiples planes que se desarrollaron en la ciudad en el contexto de la Agenda Local 21, planes que en muchos casos continuaron o se impulsaron más a raíz del galardón obtenido.



Figuras 4 y 5. Emblema de Vitoria-Gasteiz como Capital Verde Europea 2012
Fuentes: *daisalux.com, espores.org*

Entre esas iniciativas que Vitoria-Gasteiz ha llevado a cabo en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, con el reconocimiento de la Plataforma de Ciudades y Pueblos sostenibles, destaca sin lugar a dudas el Anillo Verde Interior implantado entre el centro y los barrios periféricos, configurando una red de parques y zonas verdes interconectadas que determina un cambio en la estructura de la ciudad. Diversos temas tienen un plan específico dedicado a resolver los problemas: los Planes Integrales de Gestión de residuos Municipales, el Plan de Gestión de la Calidad del Aire, el Plan de Desarrollo de la Salud, el Plan de Lucha contra el Cambio Climático (referido al ámbito energético), Plan del Ciclo del Agua (para reducir el consumo de recursos hídricos), el Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público (favoreciendo especialmente los desplazamientos en bicicleta) o multitud de proyectos para la conservación de la biodiversidad y la recuperación de suelos degradados. No obstante, aunque los planes se refieran a un ámbito concreto, los técnicos que trabajan en ellos no se limitan a un Área municipal sino que los planes se elaboran transversalmente, cooperando los técnicos de diversas Áreas.

Asimismo, el Ayuntamiento elaboró un plan específico para los indicadores de sostenibilidad de la ciudad, teniendo en cuenta sus singularidades y las previsiones de evolución para las siguientes décadas (Sustainable Cities Platform s.f., Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz s.f.)

4.1.3 Consejo Sectorial de Medio Ambiente: participación ciudadana en el debate sobre la AL21

El Consejo Sectorial de Medio Ambiente es el órgano creado el año 2000 para canalizar la participación de la ciudadanía en la AL21 de Vitoria-Gasteiz, y su Reglamento Interno de Funcionamiento aprobado en 2004. Su creación fue paralela al impulso otorgado desde el Ayuntamiento a la Agenda 21, respondiendo a la voluntad de otorgar un órgano de representación para los colectivos ciudadanos en el que se pudiera debatir sobre el medio ambiente natural y urbano de la ciudad.

4.2 Zaragoza: oasis de desarrollo en un desierto demográfico

El área metropolitana zaragozana, situada a orillas del río Ebro y en una posición central dentro de la Comunidad, contrasta con el resto del territorio regional, con grandes vacíos demográficos y paisajes muy diversos. La ciudad experimenta un crecimiento constante, beneficiándose de las nuevas infraestructuras de transporte, nuevos proyectos de crecimiento y de una localización privilegiada en España. Se sitúa en el centro del cuadrante noreste del país, que constituye el área más boyante económicamente, delimitada por el País Vasco, Cataluña, Madrid y Valencia.

Zaragoza es la capital de la Comunidad Autónoma de Aragón y en ella residen 661.108 de los 950.507 habitantes de Aragón (INE, 2016) lo que supone más de dos terceras partes de la población de un territorio de 47.719 km². Pese a haber perdido habitantes en los tres últimos años, el área metropolitana permanece prácticamente invariable, contabilizando 766.965 (INE, 2015) (Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza 2005, Ebrópolis s.f.).

4.2.1 Implantación

El 24 de marzo de 2000 el Ayuntamiento de Zaragoza firmó la Carta de Aalborg, comprometiéndose a iniciar el proceso de implantación de una Agenda 21 Local, que nació en la ciudad como un instrumento político para, en consenso con la ciudadanía, impulsar el desarrollo sostenible desde las administraciones públicas. Junto a la AL21 se aprobó la implantación de los indicadores de sostenibilidad para la ciudad, que en un principio fueron 35 (10 de ellos los comunes europeos). Algunos indicadores han ido eliminándose de la lista (por ejemplo por haber sido cumplidos los objetivos relacionados con ellos) y otros han sido incorporados durante el proceso del proyecto, como es el caso de los indicadores globales, que hacen referencia a diversas variables.

La sensibilidad por el desarrollo sostenible se escenificó en 1998 con el desarrollo del Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia, elaborado e impulsado por la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno, también conocida como Ebrópolis. Fue fundada por instituciones públicas, entre las que se encuentra el Ayuntamiento de Zaragoza, y otras entidades representativas del sector privado.

Tras la elaboración de un diagnóstico de la ciudad empleando el método DAFO e introduciendo el concepto de desarrollo sostenible como pieza vertebradora del proceso, la Asociación definió como objetivo general para la ciudad el convertir a Zaragoza en una metrópoli atractiva y abierta internacionalmente, que fuera el núcleo de las comunicaciones en el cuadrante nordeste del país. Este objetivo se condensó posteriormente en varias líneas estratégicas que incorporaraban criterios de sostenibilidad: hacer de Zaragoza una metrópoli regional, logística y creativa y conseguir un entorno empresarial idóneo (Ayuntamiento de Zaragoza s.f.).

4.2.2 El Consejo Sectorial del Medio Ambiente y las Comisiones 21: Coordinación de la AL21 y lugares de encuentro

En 1996 se aprobó en Zaragoza el Reglamento Marco de los Consejos Sectoriales de la ciudad, constituyéndose el 30 de julio de 1998 el que inicialmente fuera el Consejo

Sectorial del Medio Ambiente que posteriormente se pasó a denominar Consejo Sectorial de la Agenda 21 Local (por el acuerdo del Consejo Sectorial el 2 de junio de 2004). Se trata de un órgano que facilite la participación ciudadana y la canalización de la información, con función consultiva y asesora para las Áreas Municipales. La presidencia la ejerce el alcalde de Zaragoza, mientras las vicepresidencias están al cargo del consejero de Urbanismo y Sostenibilidad y la concejala de Medio Ambiente y Movilidad. El resto de integrantes son técnicos de las diferentes Áreas Municipales y vocales de diversas asociaciones ciudadanas, juntas vecinales y grupos políticos.

Inicialmente el Consejo Sectorial de la Agenda 21 aportaba ideas en el proceso de implantación de la AL21. Sus funciones actuales una vez implantado el programa son colaborar y asesorar en los programas que desarrollen las Áreas Municipales, realizar el Seguimiento y Evaluación de los planes de acción de la Agenda 21 y proponer iniciativas.

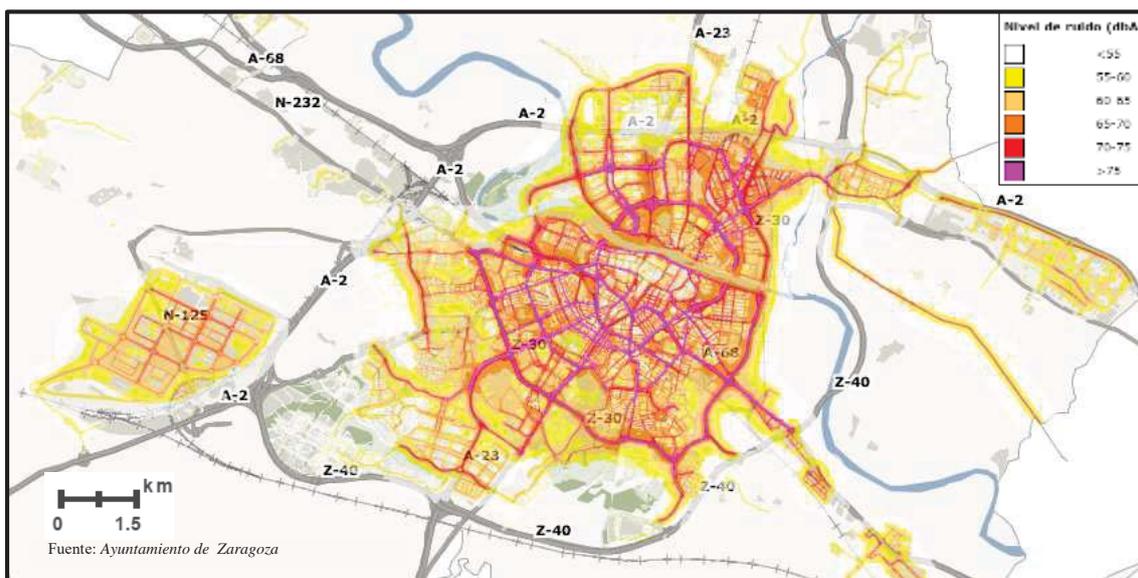
Las comisiones 21 sirven de punto de encuentro para reunir a los agentes sociales de un determinado sector que deseen participar en la Agenda 21 Local de su ciudad. Éstas se constituyen para estudiar y analizar alguna propuesta concreta, participando tanto técnicos del ayuntamiento como agentes locales del sector en cuestión en función del tema sobre el que versa la propuesta. Una vez finalizado el trabajo la comisión se disuelve y el trabajo desarrollado se traslada al Consejo Sectorial (Ayuntamiento de Zaragoza s.f.).

4.2.3 Planes, estrategias y proyectos, a nivel local e internacional

La Agenda 21 Local de Zaragoza participa en numerosas redes de diferentes niveles: Eurocities, Cideu, European Common Indicators (Comisión de Expertos Europeos para la realización de los indicadores comunes europeos), Red Europea de Ciudades por el Clima, ICLEI y Energie-Cités (para la eficiente gestión de la energía en las ciudades). También participa en proyectos europeos: Proyecto Renaissance (para el ahorro de energía), Proyecto Switch (para promover una gestión eficiente del agua), Proyecto e2Democracy (proyecto de investigación sobre la mejora de la sostenibilidad de los medios de comunicación) y Proyecto Aquanet (para concienciar a la ciudadanía sobre el uso sostenible del agua).

En el ámbito del desarrollo sostenible referido a la ciudad, se cuentan iniciativas como el Plan de Acción para la Energía Sostenible (destinado a cumplir los compromisos del Pacto de los Alcaldes), el Mapa Estratégico del Ruido, el Programa Educativo Ambiental, el programa Life Zaragoza Natural relativo a los espacios verdes de la ciudad y su entorno, la Estrategia para la Conservación de la Biodiversidad de Zaragoza (para la conservación del valioso patrimonio natural del municipio, implementando las directrices e indicadores europeos) o la Estrategia para la Gestión Sostenible de la Energía para cumplir los objetivos del Pacto de los Alcaldes (Ayuntamiento de Zaragoza s.f.).

El Mapa Estratégico de Ruido es accesible al ciudadano a través de un visor en la página web del Ayuntamiento. En él se incluyen los que se consideran los principales focos de ruido: viales y áreas industriales (Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza 2011, Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza 2011)



Mapa 4. Mapa del ruido día-tarde-noche en la ciudad de Zaragoza. Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

En el tema del agua la AL21 aprovechó la magnífica ocasión brindada por la Exposición Internacional Zaragoza 2008, con título “Agua y Desarrollo Sostenible”, para desarrollar diversas actuaciones que la acompañaran.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha contado con la colaboración del Departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza para numerosos estudios aplicados a la sostenibilidad, sirviéndose así de las instituciones del conocimiento presentes en la

ciudad para afrontar de una manera más completa e integral el reto del desarrollo sostenible.

5 La Agenda 21 Local de Valladolid: un progresivo recorrido hacia la sostenibilidad



La ciudad de Valladolid se sitúa en el noroeste de España, a orillas del Pisuerga, es la capital de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, su ciudad más poblada y en ella se concentran las actividades económicas y servicios más importantes. A pesar de que está perdiendo población en los últimos años, descendiendo hasta los 301.876 a inicios de 2016 (INE, 2017), los municipios próximos a Valladolid han experimentado un crecimiento, como es el caso de Arroyo de la Encomienda, Laguna de Duero, La Cistérniga o Zaratán, contiguos al área urbana de Valladolid. Los municipios y habitantes del alfoz de Valladolid también padecen los problemas que atañen a la capital, pues se producen desplazamientos diarios entre ambos y problemas como la contaminación del aire o las aguas no son exclusivos del municipio en el que se producen.

Su carácter de área urbana contrasta con el resto de la provincia de Valladolid y en especial con el resto de la región, en la que predominan los núcleos poco poblados y los grandes vacíos demográficos. Valladolid desempeña por tanto un papel vanguardista en Castilla y León, siendo un municipio que busca encabezar y ser la referencia para las actuaciones que se planteen.

5.1 Implantación e inicio del compromiso de Valladolid con el desarrollo sostenible

El 2 de octubre de 2001 tuvo lugar la aprobación definitiva de la Agenda Local de Valladolid por el Pleno de la Corporación Municipal, concretando su involucración en el proceso hacia la meta de alcanzar un modelo de desarrollo sostenible. Con la AL21 de Valladolid busca avanzar en el proceso hacia la confección de una ciudad moderna y dinámica, atractiva y saludable desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. Previamente, la ciudad se unió a las ciudades europeas comprometidas con la sostenibilidad urbana con la firma de la Carta de Aalborg en diciembre de 1999.

La puesta en marcha de la Agenda 21 de Valladolid confirmó la voluntad municipal de imitar el rumbo tomado por las ciudades europeas más avanzadas en el tema de la sostenibilidad y la UE, que definía su política ambiental por aquel entonces en el VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente para el período 2001-2010. Este programa, lanzado durante el proceso de aprobación de la Agenda Local 21 de Valladolid fue tomado en consideración para su elaboración, puesto que ya incluía objetivos globales y acciones prioritarias relativos a las actuaciones de las administraciones locales en materia medioambiental. Previamente, en 1999, la Comunidad Autónoma de Castilla y León había incorporado a su plan de Desarrollo Regional 2000-2006 un documento en concordancia con la deriva que estaba tomando la UE respecto al medio ambiente. Se trata de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Castilla y León: Agenda 21.

Al iniciar el proceso de elaboración del plan de acción de Valladolid se esperaba convertir su Agenda Local 21 en un ejemplo que pudiera servir de referencia operativa a otros municipios interesados en alcanzar un modelo de desarrollo sostenible mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos, así como ser un instrumento que la población vallisoletana pueda utilizar para verificar los avances en materia de sostenibilidad en la ciudad de Valladolid. Aunque es el Ayuntamiento de Valladolid el que asume el proyecto, persigue elaborarlo apoyándose en la participación ciudadana para transformar “la agenda del ayuntamiento” en “la agenda de la ciudad”.

Durante la preparación de la AL21 de Valladolid se utilizaron dos documentos como base: *El marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* (1998) y la *Guía europea para la planificación de las agendas locales 21* (1998). Este período hasta la preparación del proyecto final de Agenda Local de Valladolid duró un año y medio, durante el cual la FEMP (Federación Española de Municipios y

Provincias) publicó el *Código de buenas prácticas ambientales* (2000) en el que se apoyó el proyecto de Valladolid. Valladolid toma como ejemplo las experiencias de otras ciudades que ya han iniciado agendas locales, pero adapta la suya a los rasgos particulares de Valladolid en cuanto a estructura, sociedad y antecedentes en materia de sostenibilidad. El proyecto se plantea de un modo que pueda ir adaptándose a las demandas de la ciudadanía.

La Concejalía de Medio Ambiente es quien realiza el proyecto inicial, y en octubre de 1999 se constituye una mesa técnica municipal en la que 16 técnicos representan a todas las áreas del Ayuntamiento para la elaboración del proyecto de Agenda Local 21 de Valladolid. La Mesa Técnica utiliza, además de estos documentos, abundante material aportado expresamente por la Campaña Europea e Ciudades y Pueblos Sostenibles. En diciembre de 1999 se realiza una consulta a los ciudadanos a través de la Encuesta de la Agenda 21 de Valladolid, dirigida a una muestra representativa de los ciudadanos. Los resultados obtenidos en las encuestas son utilizados por la Mesa Técnica como un material de trabajo más. La participación de la ciudadanía está presente en el proyecto desde el proceso de preparación previo a la aprobación de la AL21, favorecida por el propio Ayuntamiento y de forma complementaria por los medios de comunicación.

Para elaborar un primer borrador de la que será la Agenda 21 de la ciudad, la Mesa Técnica parte de un diagnóstico de la situación previo. Para precisar la situación medioambiental del momento, el personal técnico se sirve de estudios y documentos preexistentes, que analiza aprovechando su experiencia y sus conocimientos sobre el municipio de Valladolid. Estos son, entre otros, el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid (1997), el avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (DOTVAENT) y distintas memorias elaboradas por las Áreas Municipales. También se toman en cuenta informes realizados por la Agencia Europea de Medio Ambiente referentes a la realidad medioambiental en Europa.

En febrero de 2000, una representación de la ciudad de Valladolid acude a la Tercera Conferencia de Ciudades Sostenibles, estrechando la relación con la Oficina Europea de Ciudades Sostenibles con la que se había iniciado un contacto permanente el año anterior.

En los aspectos sobre los que no existía suficiente información se resolvió realizar informes al respecto al inicio de los programas de actuación correspondientes. Este es el

caso del ruido ambiental, para el que se elaboró el Plan Municipal contra la Contaminación Acústica en 2008. De esta forma aunque alguno de los temas en cuestión no fuera suficientemente conocido al elaborar la AL21, se elaborarían estudios más adelante en el momento en que se precisaran, pudiendo iniciar el proyecto de AL21 sin mayor demora.

Tras haberse elaborado el primer borrador de la AL21 para la ciudad y ser presentada en el Consejo Municipal de Medio Ambiente (el órgano formal de participación, información y consulta), se abre un período de 8 meses para recibir opiniones y alternativas desde todos los grupos sociales que posteriormente son estudiadas, analizadas e informadas por la Mesa Técnica. El debate del contenido inicial de la AL21 se enriquece tras este período de consulta, tras el cual se realiza un segundo borrador de la AL21 en febrero de 2001, en el que se incorporan las aportaciones consideradas pertinentes. El proyecto definitivo de la AL21, finalizado en abril de 2001, es tramitado por el Pleno del Ayuntamiento para su aprobación inicial, tras la cual se expone a información pública antes de ser aprobado definitivamente. La Agenda Local 21 de Valladolid entra en vigor durante el mismo año 2001.

El documento inicial de la Agenda Local 21 de Valladolid se estructura en torno a 18 programas sectoriales e intersectoriales. En cualquier caso, hay que tener siempre presente que la transversalidad para lograr un plan de acción integral hacia el desarrollo sostenible, que sólo se alcanzará desde una perspectiva integral e integradora. Estos programas, así como el plan en su conjunto, son permanentemente evaluados y sujetos a modificaciones siempre manteniendo la meta del desarrollo sostenible.

5.2 Coordinación de la Agenda Local 21 de Valladolid

El proyecto de la AL21 de Valladolid es coordinado desde la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Valladolid. Una de sus competencias es la “promoción de la actuación municipal conjunta para la consecución de un desarrollo sostenible, según las bases recogidas en la Agenda Local 21.”

El papel de promover, fomentar y canalizar la participación ciudadana corresponde al Consejo Municipal de la AL21, que constituye el órgano colegiado de carácter

consultivo designado para ello. Actualmente la presidenta de este órgano es el concejal-delegado de Medio Ambiente y Sostenibilidad, pues aunque en principio esta responsabilidad corresponde al alcalde, éste puede delegarla en un concejal. La Secretaría la ejerce un funcionario del Ayuntamiento también designado por la Alcaldía.

El resto de integrantes del Consejo Municipal son:

- 6 representantes del Ayuntamiento de Valladolid nombrados por la Alcaldía.
- 2 representantes de los municipios del entorno de Valladolid designados por la presidencia de la Corporación Provincial.
- 2 representantes de las Centrales Sindicales más importantes en la ciudad (actualmente CCOO y UGT)
- 2 representantes de organizaciones empresariales (actualmente la Confederación Vallisoletana de Empresarios y la Asociación Vallisoletana de Comercio)
- 2 representantes de las dos Federaciones de Asociaciones de Vecinos que existen actualmente (Antonio Machado y Conde Ansúrez)
- 2 miembros en representación de las organizaciones de consumidores y usuarios de la ciudad, aunque en la actualidad sólo hay uno, de la Unión de Consumidores de España, existiendo una vacante para otra organización.
- 2 miembros en representación de la Universidad de Valladolid (el vicerrector de Infraestructuras y el director del Área de Medio Ambiente).
- 2 representantes de las organizaciones medioambientales con presencia en el municipio (uno de Ecologistas en Acción y otro, en un futuro, probablemente de Greenpeace, quien ha solicitado tener un representante).
- 3 representantes de los grupos políticos municipales que no formen parte del equipo de gobierno (actualmente Partido Popular, Sí se Puede y Ciudadanos)
- 2 representantes de ONGs que trabajen en el ámbito social en la ciudad de Valladolid (actualmente un representante de Cruz Roja y una vacante para otra ONG tras la retirada de Cáritas).
- 2 representantes de la Junta de Castilla y León (uno del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Servicio Territorial de Sanidad).
- 1 representante del Foro Ciudadano Valladolid Sostenible (aunque es posible que quede como vacante al no poder enviar representante a las reuniones).

Es indispensable la coordinación entre las distintas administraciones, que al fin y al cabo influyen en la transformación de las ciudades. En este caso es conveniente la coordinación entre, al menos, la Junta de Castilla y León, la Diputación de Valladolid y los municipios limítrofes a Valladolid a la hora de establecer protocolos u otros convenios.

En la cuestión presupuestaria, el desarrollo de la AL21 no prevé disponer de una financiación extraordinaria específicamente para el proyecto sino que el presupuesto previsto para cada Área Municipal ha de reorientarse paulatinamente hacia la sostenibilidad. De esta forma todas las Áreas han de impregnarse de la política municipal de desarrollo sostenible.

La forma más efectiva en la actualidad para difundir el proyecto de la Agenda Local 21 entre la ciudadanía y La Agenda Local 21 vallisoletana dispone de una página web exclusiva para presentar su proyecto a los ciudadanos y poner a su disposición los avances de la misma. Los elementos que se pueden consultar en dicha web son:

- Los cinco planes de acción que se han elaborado hasta 2017
- La presentación del proyecto de AL21 para Valladolid, con sus antecedentes y orientación futura.
- Un apartado de “Documentación” donde encontrar distintos documentos vinculados a la AL21. Uno de ellos es la lista de indicadores de sostenibilidad con los respectivos datos obtenidos para cada uno a lo largo de los años (estudios realizados cada dos años, entre 2002 y 2014). También encontramos los resultados de la última encuesta de la AL21 (2015), el enlace al Plan de Acción para la Energía Sostenible, el Plan de Acción Contra el Ruido y el Plan de Acción en situaciones de alerta por contaminación del aire urbano. Se incluye el enlace a la página web europea del Pacto de Alcaldes.
- Un apartado con la presentación del Consejo Municipal de la Agenda 21 de Valladolid y su Reglamento.

- Un apartado con la presentación y resúmenes de las reuniones de los grupos de trabajo dentro del Consejo Municipal.
- El enlace a la página web de ‘Árboles de Valladolid’, del Ayuntamiento de Valladolid, con la lista, localización y fichas de los árboles más singulares de la ciudad.
- La presentación de la Red de Control para la Contaminación Atmosférica del Ayuntamiento de Valladolid (RCCAVA) así como un enlace a su sección dentro de la página web del Ayuntamiento de Valladolid. Esta red se encarga de controlar la calidad del aire en Valladolid midiendo la proporción de diversos contaminantes atmosféricos en el aire en 5 puntos distintos de la ciudad.



Mapa 5. Puntos de medición de la RCCAVA en 2017.
Fuente: Ayuntamiento de Valladolid

- Una sección de noticias donde consultar las últimas novedades de la Concejalía de Medio Ambiente relacionadas con la Agenda Local.

Las acciones a realizar en el marco de la AL21 las decide cada Concejalía en función de su capacidad y sus presupuestos, no los coordinadores de la Agenda. Los técnicos de cada Área Municipal conocen las posibilidades y límites de ésta, y los objetivos que se marcan son unos mínimos a los que llegar, sin excluir que una vez alcanzados éstos se

puedan superar ampliamente si la capacidad de actuación del Área Municipal lo permite.

Los técnicos evalúan anualmente la Agenda Local. Una vez al año se mide el grado de cumplimiento de los objetivos, enviando fichas a cada una de las Áreas Municipales ya que, salvo aportaciones realizadas por el Consejo o directamente los ciudadanos, la mayoría de las acciones propuestas se han hecho desde las mismas áreas del Ayuntamiento.

5.3 El significado del IV Plan de Acción (2012-2015): un amplio e integrado programa de acciones apoyado en la experiencia previa

El IV Plan de Acción de la Agenda Local 21 de Valladolid es el que más recientemente se ha desarrollado, aprobado el 12 de junio de 2012, con vigencia entre los años 2012 y 2015. En este plan se cuenta con la experiencia adquirida en los tres anteriores y referentes exitosos en otros lugares de Europa. Los ejes vertebradores de este plan fueron el Pacto de los Alcaldes y el Plan Municipal de Salud, que se añaden a la médula espinal del tercer plan: la Estrategia Local de Cambio Climático.

El Plan Municipal de Salud detalla las políticas municipales en este tema e integra instrumentos de análisis y valoración innovadores, como los determinantes sociales de la salud, la evaluación del impacto en la salud e instrumentos de planificación urbana saludable.

En torno a esos tres vectores se diseñaron las políticas, programas y medidas para el desarrollo sostenible de Valladolid en el IV Plan.

El documento tiene una extensión de 34 páginas y se estructura en 5 programas relativos a 5 temas diferentes, precedidos de una presentación general de la Agenda Local 21. Estos temas son la movilidad sostenible, la planificación urbana y edificación sostenibles, la estrategia energética, la salud pública y la dimensión social de la sostenibilidad. Cada tema constituye un programa definido, encauzado a avanzar hacia la sostenibilidad en ese tema en concreto. La política ambiental se concentra vez más,

para hacerla más eficaz, reduciendo el número de programas y concretando más las metas a alcanzar.

Para cada uno de los temas se plantea un objetivo general, para cuya consecución se plantean una serie de medidas (cada una de ellas con un objetivo más específico). Estas medidas se componen de diversas actuaciones concretas, en las que se especifica la diversidad temática que ha de orientar la toma de decisiones:

Programa de movilidad sostenible:

- Medida 1: Consolidar y ampliar el espacio urbano para el peatón.
Objetivo: Fomentar el desplazamiento a pie frente al vehículo privado.
- Medida 2: Promover la bicicleta para desplazarse de forma habitual.
Objetivo: creación de itinerarios seguros
- Medida 3: Racionalizar la circulación y el tráfico.
Objetivo: favorecer el transporte público frente al vehículo privado.
- Medida 4: Fomentar el transporte público colectivo.
Objetivo: hacer el transporte público más competitivo, ofreciendo un mejor servicio al ciudadano.
- Medida 5: Fomentar el coche eléctrico.
Objetivo: desarrollar iniciativas que beneficien a los usuarios para facilitar la implantación del coche eléctrico en la ciudad.

Programa de planificación urbana y edificación sostenible:

- Medida 1: Incluir criterios sostenibles y de respeto medioambiental en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbana.
Objetivo: establecer y aplicar criterios.
- Medida 2: Favorecer la rehabilitación y promoción de áreas consolidadas.
Objetivo: hacer las áreas ya edificadas más atractivas que la construcción en nuevos suelos.
- Medida 3: Realizar las obras de urbanización municipales de forma medioambientalmente sostenible.
Objetivo: aplicar criterios de sostenibilidad a este tipo de obras.
- Medida 4: Mejora de la eficiencia energética de los edificios municipales.
Objetivo: disminuir el consumo energético en los edificios municipales.

- Medida 5: Fomentar la eficiencia energética en los nuevos edificios.
Objetivo: reducir el consumo energético

Estrategia energética

- Medida 1: Ampliación y diversificación de las actuaciones municipales encaminadas al ahorro y diversificación energética.
Esta medida incluye a su vez tres objetivos específicos: reducir la huella ecológica municipal disminuyendo el consumo de energías primarias, promover la eficiencia energética en las instalaciones municipales y reducir las emisiones de los vehículos municipales utilizando criterios medioambientales para su elección.
- Medida 2: Aumentar el uso de energías renovables.
Objetivo: incentivar y promover las fuentes de energías renovables en el municipio.
- Medida 3: Implantación de una movilidad sostenible.
Objetivo: fomentar el uso de tecnologías alternativas en el transporte.
- Medida 4: Incremento de los sumideros de CO₂.
Objetivo: incrementar la materia orgánica en parques y jardines.
- Medida 5: Reducir las emisiones de CO₂.
Objetivo: lograr mayor eficiencia energética y uso de energías renovables en la utilización de maquinaria del ayuntamiento.
- Medida 6: Mejorar la calidad del aire y reducir el ruido urbano.
En este caso los objetivos específicos son dos: ir sustituyendo los vehículos de limpieza que utilizan combustibles fósiles por otros de gas natural comprimido y mejorar su gestión.
- Medida 7: Implantar un sistema de tratamiento que optimice la gestión de los residuos.
Objetivo: implantar tecnologías que valoricen al máximo los residuos urbanos.
- Medida 8: Mejorar los sistemas de recogida selectiva.
Objetivo: mejorar la gestión y resultado de los programas de recogida selectiva.

Programa de salud pública

- Medida 1: Elaboración de un Diagnóstico de Salud de la ciudad de Valladolid.
Objetivo: conocer para el primer cuatrimestre de 2012 la situación de salud.
- Medida 2: Elaboración del Plan de Salud de Valladolid.
Objetivo: Aprobar durante 2012 las actuaciones para mejorar la salud de los vallisoletanos.
- Medida 3: Continuar con el proceso de la planificación municipal de mejorar la calidad del aire.
Objetivo: actualización de los planes destinados a la reducción de la cantidad de partículas en suspensión.
- Medida 4: Extender las actuaciones municipales encaminadas a reducir el ruido ambiente en la ciudad.
Objetivo: implantar los planes sectoriales de acción contra el ruido.
- Medida 5: Control de los olores derivados de la gestión de residuos.
Objetivo: implantar un sistema de control
- Medida 6: Salud Pública en zonas verdes.
Objetivo: promocionar la salud urbana en los parques y jardines.

Programa de dimensión social de la sostenibilidad

- Medida 1: Apostar por el comercio justo, el consumo responsable y la cooperación al desarrollo.
Objetivo: sensibilizar a la población sobre estos valores y promoverlos.
- Medida 2: Aplicar el desarrollo sostenible al Área de Bienestar Social y Familia.
- Medida 3: La juventud como estrategia para la sostenibilidad.
Objetivo: apostar por los jóvenes como principales agentes en materia de desarrollo sostenible.
- Medida 4: Organizar actividades estacionales en centros municipales.
Objetivo: orientar las actividades a sensibilizar a la población infantil sobre los problemas medioambientales.
- Medida 5: Apoyar las iniciativas de la ciudadanía.
Objetivo: apoyar iniciativas artísticas que sensibilicen sobre el medio ambiente.
- Medida 6: Actividades de educación medioambiental.
Objetivo: promover la formación y sensibilización en esta materia.
- Medida 7: Eficiencia en el gasto.

- Objetivo: disminuir el gasto energético en los servicios municipales.
- Medida 8: Ahorro y eficiencia en el uso de papel.
Objetivo: reducir el consumo de papel en la administración municipal.
- Medida 9: Contrataciones con criterios de sostenibilidad
Objetivo: introducir estos criterios a la hora de adjudicar contratos y adquirir material.
- Medida 10: Fiscalidad ambiental.
Objetivo: incrementar las bonificaciones para las actuaciones sostenibles.
- Medida 11: Fomentar la administración electrónica.
Objetivo: consolidar la administración electrónica.
- Medida 12: Promoción de la sostenibilidad en las actividades culturales.
Objetivo: compatibilizar la máxima rentabilidad con la eficiencia al utilizar recursos para estas actividades.
- Medida 13: Promover la sostenibilidad en el turismo.
Objetivo: compatibilizar la máxima rentabilidad con la eficiencia al realizar promoción turística.
- Medida 14: Promoción del comercio de proximidad como articulador social.
Objetivo: mantener en la ciudad establecimientos comerciales de proximidad, que ofrezcan calidad y funcionen de manera sostenible.
- Medida 15: Promoción de la actividad artesana en la ciudad.
Objetivo: mantener en la ciudad la actividad artesanal, tanto productora como comercial.
- Medida 16: Promoción de la sostenibilidad en el comercio.
- Medida 17: Apoyar la implantación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en todos los sectores económicos.

Los cinco programas que articulan este Plan son la mitad de los programas con los que contaba el plan anterior. Para la consecución de los 39 objetivos específicos recogidos en este Plan se proyectan 150 actuaciones o actividades, lo que supone una reducción en el número de objetivos pero un aumento de las actividades respecto al III Plan. Mientras éste contaba con 15 objetivos generales y 40 específicos, en el IV Plan se establecieron únicamente 39 objetivos específicos. En cuanto al número de actividades, el IV Plan ascendió a 150 actividades programadas frente a las 132 del Plan anterior. Por lo tanto,

se cumple la voluntad municipal de agrupar los programas y objetivos aunque el número de actividades destinadas a alcanzarlos aumenten.

5.4 Evaluación del IV Plan de Acción: aún queda camino por recorrer

Al finalizar el Plan de Acción de la AL21 se publica una evaluación realizada por la Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento de la AL21, compuesta por al menos un técnico de cada una de las distintas Áreas Municipales y presidida desde la Concejalía de Medio Ambiente. El equipo que forman diagnostica el grado de cumplimiento de los objetivos específicos para cada una de las medidas, utilizando para la evaluación los indicadores establecidos al respecto o en el nivel de actividad desarrollado. Los datos obtenidos se traducen en el porcentaje de cumplimiento en cada caso, siendo el 100% sinónimo de que la actividad se ha desarrollado completamente y el 0% que la actividad no se ha realizado en absoluto, en cuyo caso se comentarán las causas en la ficha de control o informe adjunto. El seguimiento del plan se realiza los cuatro años que dura (en este caso 2012, 2013, 2014 y 2015) y se realiza la media del porcentaje de cumplimiento en cada año para concluir cuál ha sido el grado de cumplimiento de todo el Plan.

La propia Comisión señala en el documento de Evaluación y Seguimiento del plan que la forma de evaluar establecida entraña dificultades al carecer de indicadores claros en cuanto a porcentaje y temporalidad. El indicador hace referencia simplemente a un número aislado, sin ser relacionado con nada más. La Comisión sugiere para el siguiente plan que se establezcan plazos para el cumplimiento de los objetivos así como porcentajes a aumentar o disminuir cada año, para evaluar de manera más objetiva su cumplimiento. Por ejemplo, en el caso de la superficie peatonal se propone compararla porcentualmente con la existente previamente.

Las conclusiones de la evaluación del IV Plan expuestas por la Comisión son que tras las mejoras obtenidas en 2012 y 2013 (70,02 y 71,76% respectivamente) se produce un estancamiento, con una tendencia de valores descendente (70,71 y 70,31) arrojando una media total de cumplimiento del plan de 70,7%. Esta cifra se acerca a las tres cuartas partes de cumplimiento del plan, lo que significa que en general las actividades han sido

desarrolladas aunque con matices, pues no se han completado de totalmente, porque han sufrido algún tipo de retraso o han quedado flecos pendientes.

Pese a que la media final es relativamente alta, hay bastantes acciones que no han sido realizadas o han experimentado pocos avances, especialmente las relacionadas con el PGOU y el Plan Municipal de Salud, pues ninguno de los dos se aprobaron antes de finalizar el Plan. Hay otras actuaciones que han sufrido los límites presupuestarios debido al período de crisis económica.

Las acciones que más se han completado son las adoptadas en el Ayuntamiento como prácticas habituales. El porcentaje de ejecución más alto es el de las acciones previstas en el bloque de la Dimensión social de la sostenibilidad, con una media de 94,37% para los 4 años de evaluación.

Programas	Objetivos	% ejecutado de las acciones previstas 2012	Media	Media anual	% ejecutado de las acciones previstas 2013	Media	Media anual
1.- Movilidad sostenible	1	12,5	54,83	70,02	58,33	61,02	71,76
	2	66,66			37,5		
	3	70			70		
	4	50			50		
	5	75			89,29		
2.-Planificación urbana y edificación sostenible	1	25	50,00		62,5	52,50	
	2	50			75		
	3	NP			0		
	4	100			100		
	5	25			25		
3.- Estrategia energética	1	94,95	79,37		70,46	76,93	
	2	100			75		
	3	100			100		
	4	100			100		
	5	40			77,5		
	6	0			12,5		
	7	100		100			
	8	100		80			
4.- Salud pública	1	NP	74,17	87,5	73,75		
	2	33,33		50			
	3	100		75			
	4	87,5		80			
	5	100		100			
	6	50		50			
5.- Dimensión social de la sostenibilidad	1	100	91,72	100	94,62		
	2	100		100			
	3	100		100			
	4	100		100			
	5	100		100			
	6	100		100			
	7	100		100			
	8	100		50			
	9	0		100			
	10	100		100			
	11	100		100			
	12	100		75			
	13	80		100			
	14	87,5		88,89			
	15	100		100			
	16	100		100			

Tabla 1. Tabla de cumplimiento de las actuaciones planteadas en el IV Plan de Acción, durante los años 2012 y 2013. Fuente: *Documento de Evaluación y Seguimiento del IV Plan de Acción de la Agenda Local 21 de Valladolid* (Elaboración propia)

Programas	% ejecutado de las acciones previstas 2014	Media	Media anual	% ejecutado de las acciones previstas 2015	Media	Media anual
1.- Movilidad sostenible	41,67	56,46	70,71	50	67,63	70,31
	50			62,5		
	62,5			60		
	37,5			75		
	90,63			90,63		
2.- Planificación urbana y edificación sostenible	75	55,83		100	60	
	66,67			75		
	12,5			0		
	100			100		
	25			25		
3.- Estrategia energética	63,64	72,96		72,73	69,1	
	50			50		
	100			100		
	100			100		
	67,5			40		
	12,5			0		
	100			100		
	90			90		
4.- Salud pública	75	71,67		75	60,24	
	50			50		
	75		50			
	55		40			
	100		100			
	75		46,43			
5.- Dimensión social de la sostenibilidad	100	96,62	100	94,54		
	100		100			
	100		100			
	100		100			
	100		100			
	100		83,34			
	100		100			
	100		100			
	75		75			
	100		100			
	100		100			
	87,5		87,5			
	100		100			
	83,34		66,67			
	100		100			
100	100					

Tabla 2. Tabla de cumplimiento de las actuaciones planteadas en el IV Plan de Acción, durante los años 2014 y 2015.

Fuente: Documento de Evaluación y Seguimiento del IV Plan de Acción de la Agenda Local 21 de Valladolid (Elaboración propia)

La situación antes de iniciar el V Plan se analiza desde el punto de vista de los ciudadanos, mediante los resultados obtenidos en las encuestas realizadas. Para analizar el progreso respecto al Objetivo General de la AL21 (alcanzar el desarrollo sostenible) se pregunta a los ciudadanos su visión sobre diversos aspectos de la ciudad.

Valoración de diferentes aspectos de la ciudad	% “muy” o “bastante” satisfechos	
	Año 2011	Año 2014
La recogida selectiva de residuos	73	74
La seguridad ciudadana	71	71
La limpieza de las calles	75	70
Los autobuses urbanos	79	69
La cantidad de espacios verdes	66	68
Los demás espacios de ocio (plazas, etc.)	65	66
La calidad de los espacios verdes	69	65
Ríos de la ciudad y entorno	50	55
La calidad del agua que bebemos	55	54
La calidad del aire que respiramos	56	52
El nivel de ruidos en la ciudad	38	49
El tráfico de vehículos	34	44

Tabla 3. Tabla de valoración de aspectos de la ciudad de Valladolid por sus ciudadanos.
Fuente: V Plan de Acción de la Agenda Local 21 de Valladolid (Elaboración propia)

Mientras algunos índices empeoran, como la valoración del servicio de autobuses urbanos, los dos indicadores peor valorados –el ruido en la ciudad y el tráfico rodado– mejoran notablemente respecto a la encuesta anterior al IV Plan (Ayuntamiento de Valladolid 2011).

5.5 Las innovaciones del V Plan de Acción (2016-2020): el énfasis en la participación ciudadana

El quinto plan de acción es el más recientemente elaborado y aprobado - el 21 de diciembre de 2016 - por la nueva Junta de Gobierno en el Ayuntamiento. Es el plan que está en marcha actualmente y que estará vigente durante los próximos años hasta 2020.

Al finalizar en la misma fecha que cierra el plazo para el cumplimiento del Pacto de los Alcaldes, pone especial atención al cumplimiento de los objetivos 20-20-20, utilizando como referente el Plan de Acción para la Energía Sostenible, ya existente en Valladolid.

En esta ocasión se ha mejorado el sistema de indicadores, para lograr realizar una evaluación del Plan más objetiva y verídica, y la participación ciudadana, antes canalizada a través del Consejo Municipal de la AL21, donde está representada la sociedad civil organizada.

Aunque el movimiento participativo ciudadano de Valladolid esté bien representado dentro del Consejo, por voluntad municipal, especialmente de la Concejalía de Medio Ambiente, se decidió abrir aún más el plan a la participación ciudadana. Además de hacer pública la elaboración del nuevo Plan de Acción en la página web del ayuntamiento, se realizó una jornada participativa el 18 de junio de 2016 a la que pudo acudir cualquier ciudadano interesado (a título particular, representantes de asociaciones, colectivos,...). Allí se informó a los presentes sobre la Agenda Local 21 y el nuevo plan que estaba elaborando el Ayuntamiento de Valladolid, y se proporcionaron los datos de contacto a los asistentes para que estos pudieran enviar propuestas.

Incluso con el Plan de Acción aprobado se pueden realizar mejoras durante su implantación, pues se pretende que sea una herramienta dinámica y no un plan estático. Es decir, se sigue dando oportunidad a que cualquier ciudadano que una vez leído el V Plan considere que hay una acción manifiestamente mejorable, un objetivo a modificar, un tema a incluir en el Plan necesario para el desarrollo sostenible de Valladolid o cualquier otra aportación a realizar, pueda ponerse en contacto a través de un correo electrónico con los funcionarios del Ayuntamiento que gestionan la participación ciudadana en la Agenda Local 21. Las ideas aportadas por cualquier ciudadano han de enviarse de manera formal y escrita al correo electrónico creado para recibirlas, independientemente de que se planteen en una reunión o jornada participativa.

Las sugerencias y propuestas recibidas son analizadas y rechazadas o incluidas en el Plan en función de que entren dentro de las competencias del Municipio, factibles, razonables y se ajusten a los presupuestos municipales. Desde la Consejería de Medio Ambiente se envía una respuesta a todas las personas que remitieron alguna proposición de mejora de la AL21, aceptándola o justificando las causas de su desestimación. En el

caso de que se haga alguna que exceda las competencias del Ayuntamiento y corresponda, por ejemplo, a la Junta de Castilla y León, éste la reenvía al órgano competente.

La intención ha sido realizar un proceso muy abierto para que todo el mundo pudiera participar tanto de forma directa como indirecta, y aglutinar la opinión de todos los habitantes de la ciudad de Valladolid.

En lo que concierne a la estructura del nuevo plan, es parecida a la de los anteriores, pues se ha mantenido el esquema, dividido en áreas e incluyendo una introducción para cada una. El V Plan mantiene cinco programas, similares a los del anterior plan, aunque integra la estrategia energética en el resto de programas (especialmente el de urbanismo sostenible) y añade un programa de difusión y sensibilización sobre la sostenibilidad. Los otros tres programas son de movilidad sostenible, dimensión social de la sostenibilidad y medio ambiente y salud. Las líneas de actuación establecidas para trabajar de cara al cumplimiento de los objetivos de cada área son más concretas y cuantificables en este nuevo plan, en concordancia con el propósito de mejorar la forma de evaluación del plan respecto a los anteriores.

No obstante, este plan nuevo ha intentado no incluir acciones que estuvieran ya en marcha, algo que se ha hecho en los planes anteriores, lo que facilitaba algo el cumplimiento de los objetivos al estar ya realizándose las acciones propuestas. En algún caso sí que existe algún estudio previo o se han planteado previamente las acciones, pero otras son acciones novedosas o que se llevaban tiempo deseando hacer desde el Ayuntamiento, que al ser incluidas en la Agenda Local encuentran el impulso final necesario para finalmente poder llevarse a cabo.

Estas acciones innovadoras se espera que en algún momento se incorporen a la vida normal del Ayuntamiento y de la ciudad, retirándose de la AL21, pues este Plan se aborda con afán de superación: se deja de incluir en los planes de acción de la AL21 aquello que ya se está haciendo de forma habitual en la corporación municipal, que se ha asimilado como algo corriente. De esta manera, las acciones que ya se hayan ejecutado, las actuaciones que ya se hayan conseguido, no se incluyen en los Planes. Sin embargo, algunos temas se continúan incluyendo en la Agenda Local 21 para asegurarse

de que las acciones al efecto, como las que se incluyen en los planes de Infancia y de Mujer, se mantienen, pues la AL21 es una garantía de que determinadas acciones que se están realizando en favor de la infancia o de la igualdad de oportunidades se van a continuar llevando a cabo.

Los programas incluyen esta vez en su introducción los datos obtenidos en las encuestas realizadas a la población desde la implantación de la AL21, los cuales se utilizan como ayuda para plantearse los objetivos del Plan.

El programa de movilidad sostenible mantiene el objetivo de reducir la presencia del vehículo privado en la ciudad frente al transporte colectivo o los medios de desplazamiento más respetuosos con el medio ambiente.

En el ámbito del urbanismo, desde la implantación de la Agenda Local 21 en Valladolid se han vivido dos fases muy diferenciadas. Entre 2002 y 2008 la cantidad de suelo urbanizable aumentó en un 73%, permaneciendo estable desde ese año en el que comenzó la crisis económica, cuyas consecuencias son aún visibles. El programa de urbanismo de este Plan, aprovechando la Revisión del PGOU tras el cambio político en el Ayuntamiento en 2015, pretende orientar el modelo urbano de Valladolid hacia la sostenibilidad, opuesto al modelo expansivo previo a la crisis. Asimismo hace hincapié en las posibilidades de reducción de la huella de carbono en los edificios municipales, proponiéndose que sean más sostenibles en el plano energético. Este programa es el que más relacionado está con el PAES, teniendo como uno de sus objetivos específicos el uso racional de la energía en los edificios municipales, es decir, mejorar la eficiencia reduciendo el consumo y suministrándose de fuentes de energía renovables.

En el programa de medio ambiente y salud destaca el Plan Municipal de Salud, que se concretará tras la unión de Valladolid a la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud, desarrollada desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El programa también atribuye una influencia clave a los factores medioambientales en la calidad de vida de los habitantes.

El programa de la dimensión social de la sostenibilidad las medidas van encaminadas a ayudar a colectivos desfavorecidos, beneficiar al comercio de proximidad o aumentar la proporción del gasto municipal destinado al desarrollo sostenible. También a aumentar la parte del presupuesto municipal destinada al desarrollo sostenible, pues aunque en los

años de prosperidad económica ascendió (del 37% en 2002 al 43% en 2008) se ha estancado desde el inicio de la recesión económica e incluso descendido.

Por último, el quinto programa, de difusión y sensibilización sobre la sostenibilidad, busca concienciar a la población de una manera global, a través de la educación ambiental, su implicación y su participación, excediendo las simples estrategias puntuales que predominaban hasta ahora.

El presente Plan de Acción aumenta el número de actividades programadas, contabilizando un total de 142 para 36 objetivos específicos, continuando la propensión a reducir el número de objetivos planteados (Ayuntamiento de Valladolid 2016).

5.6 Indicadores de sostenibilidad

Mediante los indicadores de sostenibilidad, medidos de forma periódica, se sigue la evolución de algunos aspectos que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos de Valladolid, relacionando los cambios que se produzcan con las actuaciones municipales para mejorarlos. Mientras la mayor parte de los indicadores son objetivos (se miden con datos científicos, como la calidad del aire) otros son subjetivos, y se extraen de las respuestas obtenidas en las encuestas.

En los borradores iniciales de la Agenda Local 21 no se incluyó una lista definitiva de los indicadores a utilizar, sino tan sólo un listado provisional realizado por la Mesa Técnica. Esta decisión se tomó para abrir el proceso a la participación, y que los indicadores a utilizar fueran decididos tras la aprobación de la AL21 por los órganos de participación y coordinación.

Algunos indicadores propuestos por la Unión Europea, que no son considerados significativos para la ciudad o de los que se podrían obtener datos pero sin la suficiente fiabilidad como para sacar conclusiones, no se incorporaron a la lista de Valladolid. Este es el caso por ejemplo del índice de fósforo y azufre que llega a la depuradora de aguas residuales de Valladolid. En otros indicadores, los datos facilitados son más detallados actualmente que en el pasado, como sucede con el número de delitos acontecidos en la ciudad, relativo al tema de la seguridad, dato que proporciona el Ministerio del Interior y que en la actualidad desglosa los delitos por tipos.

Los indicadores utilizados en 2004 son los mismos que en 2014, siendo los cinco primeros indicadores obligatorios según la Comisión Europea:

1. Satisfacción con la calidad de vida
2. Contribución local al cambio climático global
3. Movilidad y transporte público
4. Accesibilidad a servicios básicos y zonas verdes
5. Calidad del aire
6. Contaminación sonora
7. Consumo de agua potable
8. Contaminación lumínica
9. Producción local de energía renovable
10. Residuos
11. Superficie urbanizada
12. Seguridad ciudadana
13. Integración social
14. Recursos destinados por el Ayuntamiento al desarrollo sostenible

Lo que cambia durante los años es la forma de medirlos, los aspectos a tener en cuenta para cada uno de ellos, etc. especialmente si se quiere obtener información sobre algún aspecto específico durante algún plan concreto.

De los 14 indicadores utilizados en la AL21 de Valladolid se presentan a continuación los 5 de uso obligatorio según la Comisión Europea.

Indicador 1 – Satisfacción con la calidad de vida.

Para este indicador se utiliza la encuesta de la AL21 realizada a la población para obtener la valoración que tiene sobre diversos aspectos de la ciudad y sobre la valoración general de Valladolid como ciudad para vivir. El modo de valorar los aspectos cambió a partir de 2012, pasando de calificar los aspectos con una nota de 0 a 10 a contabilizar sobre 100 el porcentaje de población que se mostró “satisfecha” o “muy satisfecha” con ellos. Los aspectos a valorar por la población comprenden desde la calidad del agua potable a la participación ciudadana. Realizando la media de los valores obtenidos se consigue el nivel de satisfacción medio con la calidad medioambiental de Valladolid. La tendencia es ascendente a lo largo del período.

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Nivel medio de satisfacción con la calidad medioambiental	5,21	5,34	5,24	5,64	5,64	63,34*	58,05*

*el sistema de valoración cambia a partir de 2012

Tabla 4. Tabla relativa al indicador 1. Fuente: *Indicadores AL21 2014* (elaboración propia)

Indicador 2 – Contribución local al cambio climático global.

Se trata de un indicador objetivo y se mide en toneladas de CO₂/año. Hasta el año 2008 era la FEMP quien proporcionaba estos datos, medidos por el Consistorio desde 2010, quien realiza un inventario de emisiones. Desde la firma del Pacto de los Alcaldes y la puesta en marcha del Plan de Acción para la Energía Sostenible en 2012 se ha experimentado una notable mejoría en este indicador, descendiendo la cantidad de emisiones, como se aprecia en el gráfico a continuación.

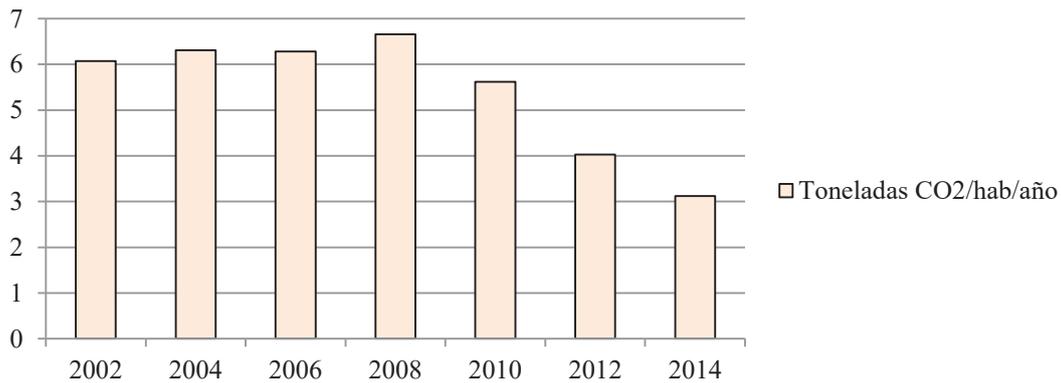


Tabla 5. Tabla relativa al indicador 2. Fuente: *Indicadores AL21 2014* (elaboración propia)

Indicador 3 – Movilidad y transporte público.

Mide la relación entre los desplazamientos en autobús urbano y vehículo privado, basándose en la Intensidad Media Diaria (IMD) calculada en distintas fechas por varios detectores situados en la ciudad. La información la proporcionan el centro de control de tráfico de la policía municipal y la Sociedad de Autobuses Urbanos de Valladolid S.A (AUVASA).

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Porcentaje de viajes realizados en autobús urbano	29,03	29,64	31	30,25	34,62	31,78	31,15

Tabla 6. Tabla relativa al indicador 3. Fuente: *Indicadores AL21 2014* (elaboración propia)

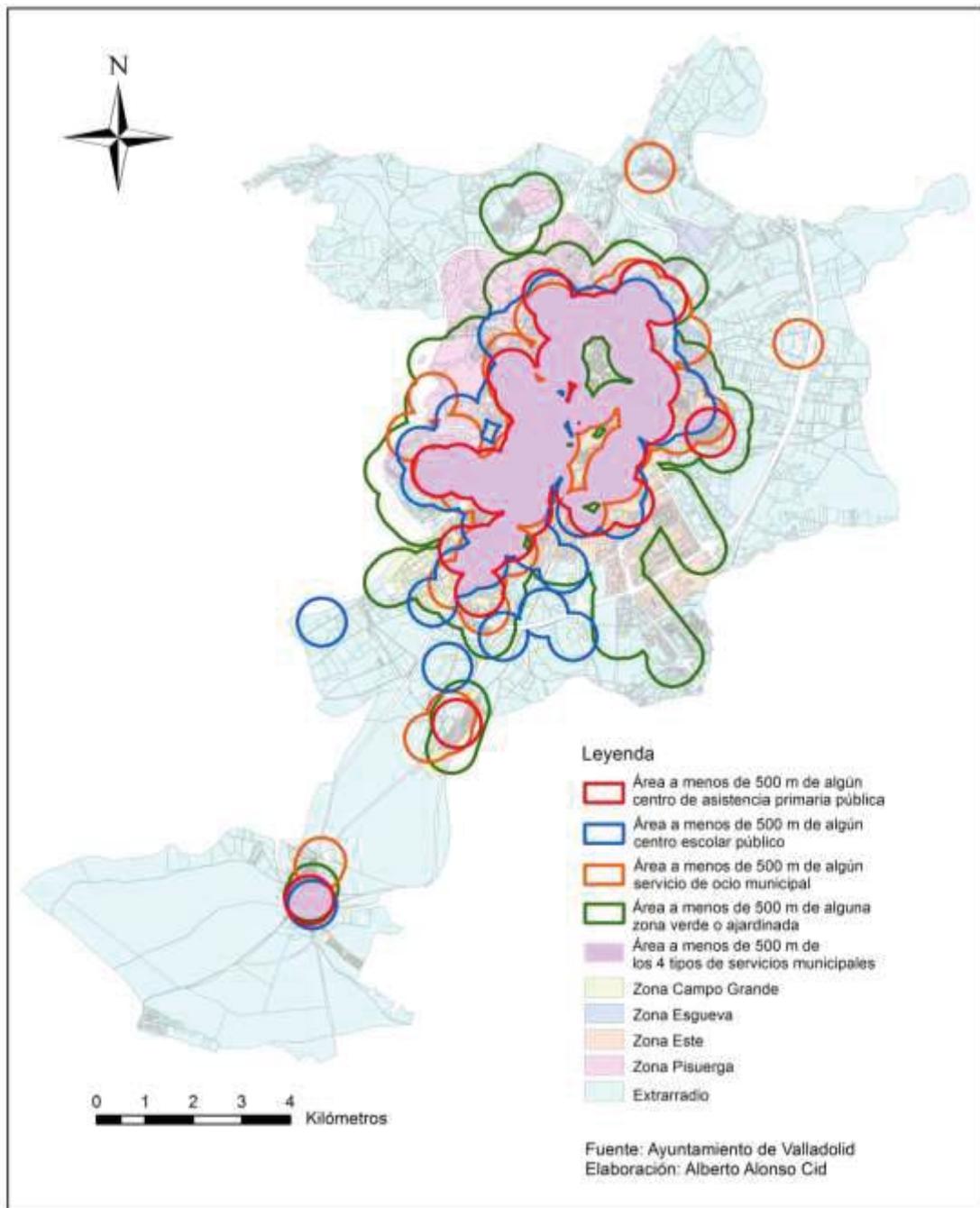
Indicador 4 – Accesibilidad a servicios básicos y zonas verdes.

Este indicador es de los pocos en los que se hace indispensable realizar un análisis espacial. La Comisión Europea considera óptima la situación de los servicios básicos de salud, escolares, ocio y zonas verdes con más de 5.000 m² a menos de 500 metros de la residencia de cualquier habitante, lo que significa aproximadamente 10 minutos de desplazamiento a pie. A partir de un censo de servicios por cada zona se obtiene la cifra de población que reside a menos de 500 metros de alguno de ellos.

Para conocer la accesibilidad se analizan las distintas zonas de Valladolid, delimitándose cinco zonas.

Zona	Población analizada
Extrarradio	1.465
Campo Grande	92.833
Esgueva	64.060
Este	69.191
Pisuerga	75.203
Total	302.752

Tabla 7. Distribución de la población analizada para el indicador 4. Fuente: Centro de Información Geográfica del Ayuntamiento de Valladolid



Mapa 6. Mapa de accesibilidad a servicios básicos y zonas verdes en el municipio de Valladolid, 2016
Fuente: *Centro de Información Geográfica, Ayuntamiento de Valladolid* (elaboración propia)

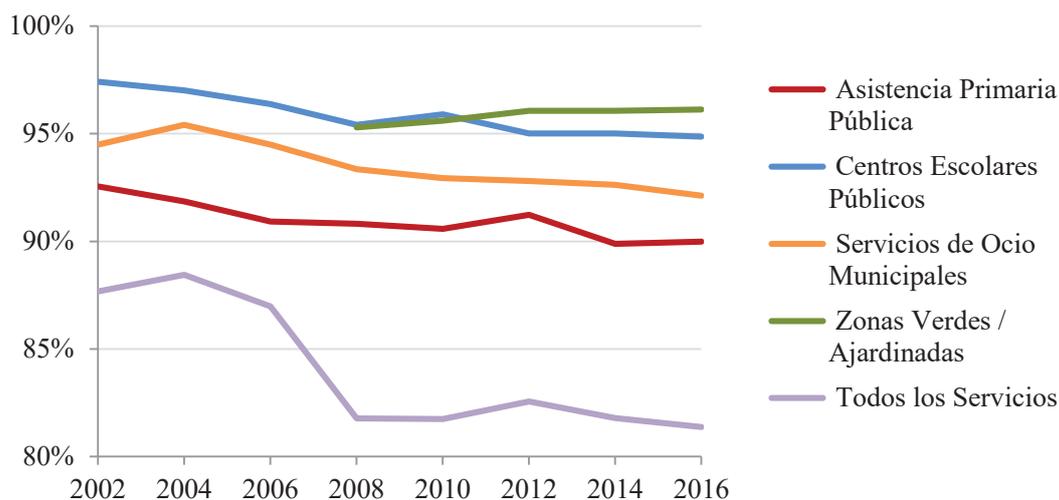


Gráfico 1. Porcentaje de la población de Valladolid con acceso a servicios básicos y zonas verdes a menos de 500 m, 2002-2016. Fuente: *Centro de Información Geográfica, Ayuntamiento de Valladolid* (elaboración propia)

La evolución ha sido negativa, especialmente durante los primeros años de la Agenda Local 21, pues la población creció en la ciudad, especialmente en áreas del extrarradio en las que la disponibilidad de servicios no creció en consonancia. En los últimos años la tendencia ha dejado de ser descendente y se mantiene estable.

Indicador 5 – Calidad del aire

El indicador contabiliza el número de días en Valladolid en los que la calidad del aire se considera ‘buena’ o ‘muy buena’, en función de la proporción presente en el aire de ciertos elementos. Los puntos utilizados para analizar el aire son los de la Red de Control de la Contaminación Atmosférica de Valladolid. Obtenidos los valores medios diarios de la lista de los elementos contaminantes que se analizan, se escoge el más alto de ellos en el punto de la ciudad que registre el mayor valor. Todo el proceso se realiza de forma automática.

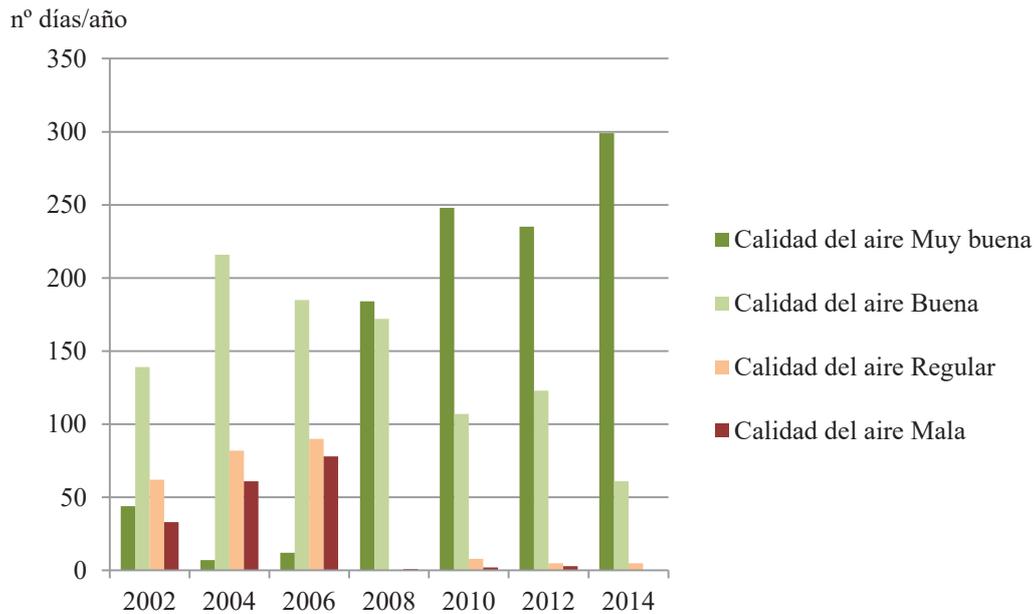


Gráfico 1. Evolución de la calidad del aire en Valladolid 2002-2014. Fuente: *Centro de Información Geográfica, Ayuntamiento de Valladolid* (elaboración propia)

El Indicador de la Calidad del Aire es el que más mejora ha notado a lo largo de los años, con una tendencia positiva desde 2008, año que contó con solamente un día en el que la calidad del aire fue considerada como “mala” (Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Valladolid 2016, Ayuntamiento de Valladolid 2014)

5.7 La opinión de la ciudadanía a través de las encuestas de la AL21 a la población

Con el nuevo equipo en el Ayuntamiento desde 2015, se está reorganizando la AL21 de Valladolid en su conjunto, y también las encuestas realizadas a la población en este aspecto. Para su realización se contrata a una empresa externa (Telecyl S.A. en la última encuesta), y debido al coste que supone realizarla tanto en tiempo como en dinero – encuestar a unas 1.500 personas en un corto período de tiempo para que los resultados sean homogéneos y la encuesta tenga validez- es previsible que se reduzca la frecuencia con la que se realizan las encuestas a la población.

Desde el Ayuntamiento se está estudiando si de cara a los objetivos de la Agenda Local 21 es operativo realizar la encuesta cada dos años como se viene haciendo hasta este plan, y es probable que a partir del siguiente Plan la encuesta se haga solamente al final del periodo de vigencia de cada Plan, para observar si la ciudadanía percibe que los

objetivos planteados se han alcanzado y utilizar los resultados para ayudarse a plantear los objetivos del siguiente Plan.

Al igual que los planes se evalúan internamente, las encuestas pretenden que los ciudadanos los evalúen desde su punto de vista, y así obtener una valoración global en la que se compare la visión interna del cumplimiento de los objetivos y la percepción externa, desde el punto de vista del ciudadano de a pie.

La encuesta se realiza de forma directa (a domicilio) a ciudadanos mayores de 16 años, repartidos de forma aleatoria por la ciudad, atendiendo a la distribución de la muestra por sexos, franjas de edad y distritos. En la encuesta más reciente, de 2015, se encuestó a 1.210 personas entre el 14 de enero y el 6 de febrero, siendo el error muestral de 2,8% y el nivel de confianza del 95,5%. Tras la realización de la encuesta el Ayuntamiento analiza y presenta los resultados.

Las preguntas realizadas tratan sobre aspectos generales como la calidad de vida en Valladolid, los principales problemas en la ciudad o la mejor zona para residir.

La disminución de la contaminación en Valladolid según los indicadores coincide con la percepción de los ciudadanos, pues ha perdido relevancia frente a otros problemas ambientales considerados más graves.

		Orden de relevancia de los problemas que producen incomodidad en el medio ambiente de la ciudad					
Factores que producen incomodidades	Año 2002	Año 2004	Año 2006	Año 2009	Año 2011	Año 2014	
Vandalismo urbano	3 ^a	2 ^a	3 ^a	2 ^a	3 ^a	1 ^a	
Ruidos	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	2 ^a	
Malos olores	5 ^a	4 ^a	4 ^a	4 ^a	4 ^a	3 ^a	
Contaminación	2 ^a	3 ^a	2 ^a	3 ^a	2 ^a	4 ^a	
Basuras, suciedad	4 ^a	6 ^a	5 ^a	5 ^a	5 ^a	5 ^a	
Animales domésticos	6 ^a	5 ^a	6 ^a	6 ^a	6 ^a	6 ^a	

Tabla 8. Tabla con los principales problemas medioambientales para los ciudadanos entre 2002 y 2014.
Fuente: Encuesta de la AL21 2015(elaboración propia)

En la encuesta de 2015 se mantiene el porcentaje de población que opina que los barrios cercanos al centro son los que cuentan con más ventajas, mientras que la proporción de encuestados que opina que el centro es la mejor área para vivir se reduce a la mitad (22% frente al 44% el año anterior).

Respecto a la concienciación de la población sobre la necesidad de proteger el medio ambiente, se demuestra durante todo el período que la población es consciente de la importancia de actuar en dicha materia, pero cada vez poniendo más reparos al gasto que conlleva.

La protección del medio ambiente...	2002	2004	2006	2008	2011	2014
Es necesaria, aunque los costes sean elevados	37,9	39,1	29,4	29,4	9	10,9
Es necesaria, pero con unos costes aceptables	27,9	31,8	33,7	32,4	43	46,8
Es necesaria, pero sin coste para los ciudadanos	28	21,7	33,7	34,3	48	41
No es necesaria	1,1	1,3	3,2	1,4	1	0,4

Tabla 9. Tabla sobre la concienciación ciudadana entre 2002 y 2014. Fuente: *Encuesta de la AL21 2015*(elaboración propia)

En 2011, año más difícil para la población en el aspecto económico, casi la mitad de los ciudadanos opinaba que los esfuerzos medioambientales no debían tener costes extraordinarios para los ciudadanos, y apenas el 9% no ponía reparos en gasto medioambiental (Ayuntamiento de Valladolid - Telecyl S.A. 2015)

5.8 Otros planes de Valladolid en el contexto de la AL21

- Plan de Acción para la Energía Sostenible

El Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES) se elaboró al mismo tiempo que el IV Plan de Acción de la Agenda 21, decidiendo el Ayuntamiento

contar con la participación ciudadana también para este plan. El órgano de coordinación del PAES lo preside el alcalde de la ciudad, y es dirigido por la Concejalía de Desarrollo Sostenible y Coordinación Territorial. Dicho órgano es el encargado de fijar objetivos y criterios y de la coordinación entre las Áreas Municipales. El PAES se combina con los planes de acción de la Agenda Local 21, sirviendo de línea de guía para elaborar el V Plan y como herramienta para cumplirlo.

El Ayuntamiento de Valladolid está llevando a cabo desde 2008 instalaciones de paneles fotovoltaicos en las instalaciones de propiedad municipal, principalmente en edificios administrativos, centros cívicos y colegios. Al finalizar el año 2016, el ahorro de consumo anual gracias a los paneles fotovoltaicos que han sido instalados durante estos ocho años es de 289,5 MWh lo que monetariamente significa un ahorro anual estimado de 57.902 € (Fuente: *datos proporcionados por el Centro de Información Geográfica del Ayuntamiento de Valladolid*).

Las instalaciones solares térmicas fueron instaladas en piscinas, campos de fútbol, polideportivos o comedores escolares entre el año 2000 y 2010, por lo que la energía que producen ya aparece reflejada en los consumos de 2010, año de partida para la fijación del objetivo del Pacto de los Alcaldes.

Energía consumida en 2010					
	Electricidad	Gas Natural	Biocombustible	Biodiesel	E Solar Térmica
MWh	21.997	22.293	17.460	1.394	1.516

Tabla 10. Tabla de los tipos de energía consumida en las instalaciones municipales. Fuente: *Plan de Acción para la Energía Sostenible* (elaboración propia)

La energía producida por estos paneles permite un ahorro estimado de 76.010 € al año y evita la emisión de 516.604 kg de CO₂ a la atmósfera, que sumados a los 115.515 kg que se evitan gracias a los paneles fotovoltaicos suponen un total de 632.119 kg/año (Área de Desarrollo Sostenible y Coordinación Territorial. Ayuntamiento de Valladolid 2010, 6-8)

La renovación energética también se está llevando a cabo en los colegios públicos, sustituyendo las luminarias antiguas por luminarias LED e instalando calderas de biomasa.

- Plan municipal contra la contaminación acústica

Este plan contempla los pasos para cumplir con la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, que pretende instaurar un enfoque común para reducir los perjuicios ocasionados a la población derivados de los altos niveles de ruido. Para ello se deben realizar mapas de ruidos, informar a la población sobre los ruidos y sus consecuencias y a elaborar planes de acción al respecto (Ayuntamiento de Valladolid 2009)

- Plan de acción en situaciones de alerta por contaminación del aire urbano en Valladolid

Este plan sustituye al Plan de acción en situaciones de alerta por mala calidad del aire urbano en la ciudad de Valladolid, existente desde 1997. Establece unos umbrales de contaminación para determinar distintas situaciones de alerta, en las que se aplicarán medidas preventivas para evitar un empeoramiento de la situación o en el peor de los casos se llevará a cabo la restricción de acceso a los vehículos que no cumplan unas determinadas condiciones. El plan dispone de una zonificación de la ciudad, acotando las áreas que verían afectado el tráfico normal en caso (Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Valladolid 2016).



Mapa 7. Área de Valladolid delimitada para las medidas de restricción al tráfico. Fuente: *Plan de acción en situaciones de alerta por contaminación del aire urbano en Valladolid*

6 Valoración de los tres ejemplos analizados

Las tres Agendas Locales 21 analizadas previamente analizadas han supuesto una manera para los gobiernos municipales de comprometerse con el desarrollo sostenible y concretar avances y mejoras visibles por la ciudadanía.

De las tres, la que inició el proceso con mayor celeridad fue con diferencia Vitoria-Gasteiz, que firmó la Carta de Aalborg en 1995 y en 1998 ya había aprobado su Agenda Local 21, mientras Zaragoza no se adhirió a la Carta hasta el año 2000 y puso en marcha su Agenda Local 21 en julio de 2001, apenas tres meses antes que Valladolid, que sin embargo había ratificado la Carta de Aalborg con mayor antelación, en 1999. El caso de

Vitoria es llamativo no sólo por su prontitud sino por el reconocimiento que ha tenido a nivel internacional su transformación, siendo una ciudad de tamaño medio que ha sabido conjugar a la perfección el crecimiento económico con la prestación de servicios a los ciudadanos y la preservación del medio ambiente, ofreciendo a sus ciudadanos en definitiva una buena calidad de vida.

El proceso de elaboración de los planes y de participación en la Agenda 21 es similar en estas y otras ciudades: un órgano municipal dedicado a coordinar a todos los agentes que intervienen, siendo habitualmente el mismo órgano que se dedica al área de Medio Ambiente. En todo caso, cada alcaldía adecúa el proceso a las particularidades del municipio o de la situación política del consistorio.

Comparación de los indicadores de sostenibilidad en las tres ciudades

	Comunes UE		Vitoria	Zaragoza	Valladolid
	Obligatorios	Adicionales			
Contaminación urbana	2	1	4		3
Movilidad	1	1	4*	1	1
Agua			6	5	1
Energía			2	2	1
Industria			1		
Residuos			2	4	1
Urbanismo y territorio	1	1	2*		2
Naturaleza y biodiversidad			3		
Salud y riesgos ambientales			3		
Información, educación y participación ciudadana			2*	2	
Medio socioeconómico			6	6	4
Patrimonio natural				4	
Indicadores globales	1	2		6	1
Total	5	5	34	30	14

*contienen subindicadores

Tabla 11. Tabla de los tipos de energía consumida en las instalaciones municipales. Fuente: *Plan de Acción para la Energía Sostenible* (elaboración propia)

Los indicadores de sostenibilidad no siguen un criterio estrictamente definido. Así, cada ciudad establece y clasifica los suyos de forma definida. Zaragoza define “uso del

transporte público” como indicador global, cuando *a priori* podría encajar más adecuadamente en el tema de “Movilidad”. No obstante, al tratarse de medidores transversales, no tienen por qué medir exclusivamente una única característica: los datos obtenidos para cada uno dependen de muchos factores, a menudo interrelacionados entre sí. En este caso también funciona como indicador del consumo de combustibles fósiles en el desplazamiento, pudiendo concordar también con el tema “Energía”.

Desde que pusieran en marcha la Agenda 21 en sus municipios, estas localidades han consolidado sus proyectos de Agenda Local 21, que se han interiorizado en los respectivos ayuntamientos como algo habitual dejando de ser un programa novedoso y convirtiéndose en los planes de sostenibilidad de estas ciudades.

7 Conclusiones

Sobre la base de la experiencia acumulada, parece indiscutible que el desarrollo sostenible es actualmente el horizonte a alcanzar por las poblaciones de todo el mundo, siendo una realidad cada vez más presente y nítida especialmente en los países desarrollados, donde son numerosas las iniciativas que lo consideran un objetivo prioritario. Los cambios que se deben realizar en todos los aspectos deben ser canalizados de alguna forma, y el Programa 21 ha supuesto un camino a seguir para las autoridades locales y las poblaciones a las que representan. No sólo aporta un valioso marco de referencia desde el punto de vista metodológico, susceptible de ser aplicado a escala global, sino que al tiempo reafirma las bases estratégicas en las que poder apoyar un compromiso voluntario y firme por parte de los Ayuntamientos, que, al incluir medidas en los planes, asumen el desafío de su cumplimiento. No obstante, el control del desempeño de los planes de acción local depende exclusivamente de los ayuntamientos, sin ningún organismo frente al que rendir cuentas. Esta falta de imposiciones externas unida a las dificultades presupuestarias y a la insuficiente constancia por parte de algunas autoridades locales que desatienden su Agenda Local 21 poco después de ponerla en marcha hace que los fracasos sean notables.

La ONU apenas tiene capacidad para controlar la evolución del Programa 21 a nivel local, mientras establece nuevas estrategias u objetivos con propósitos similares al

Programa 21 que hacen que pierda importancia y quede en cierto modo obsoleto. El peso del que carece la ONU en el ámbito del desarrollo sostenible a nivel local lo ganan entidades a nivel intermedio (Unión Europea, ICLEI,...) que en definitiva también plantean sus propias estrategias, desmarcándose de las que proponga la ONU o tratándolas desde una perspectiva propia. Esta autonomía para plantear planes, objetivos y medidas es por otra parte una de las principales virtudes de las Agendas Locales 21, que son adaptables a cada lugar y situación, a cada contexto, y desarrollándose desde un entorno más cercano, pues la ONU solamente podría dedicarse a guiar el programa a escala global.

Con las AL21 son las propias autoridades locales y los ciudadanos quienes proyectan su futuro, quienes elaboran y conducen el programa, quienes participan y se benefician del proceso. La calidad de vida que acompaña al modelo de desarrollo sostenible beneficia a los ciudadanos y se puede aprovechar para persuadirles de que es el camino a seguir, frente a la insostenibilidad y las desventajas de sus comportamientos tradicionales.

Por tanto, la Agenda Local 21 no es un fin en sí misma, sino una herramienta útil y aplicable para marcar el camino que se debe seguir, puesta a disposición de los ciudadanos para que ellos también sean partícipes de la consecución del desarrollo sostenible.

Las AL21 también han conseguido resultados positivos, como lo demuestra su continuidad dos décadas después de su puesta en marcha. Probaron su expansión y utilidad en los primeros años del siglo XXI, cuando resultaban ser una novedad que aún contaba con el impulso de las Naciones Unidas. En especial ha servido para concienciar a la población y despertar la sensibilidad por el medio ambiente, poner a prueba la sensibilidad de los gobiernos locales por la sostenibilidad del desarrollo e incorporar estos objetivos a las pautas de actuación contempladas en los programas y en los presupuestos. En ciudades como Vitoria, Zaragoza o Valladolid la Agenda Local 21 ha permitido establecer un plan de sostenibilidad para la ciudad en el que enmarcar todas las propuestas medioambientales que provengan de la municipalidad o de la sociedad civil. Aunque aún queda mucho trayecto hasta lograr la completa sostenibilidad la Agenda Local 21 ha sentado las bases para recorrerlo en las ciudades implicadas en este desafío.

En todo caso, aunque otros programas y proyectos comiencen a tener más visibilidad que la Agenda 21 por ser más recientes y novedosos, lo importante es que en última instancia cada municipio posea un documento que recoja una serie de pautas que obliguen a que la actividad municipal se oriente hacia el desarrollo sostenible, sin importar por qué opción se decanten para elaborar su itinerario. Si cada municipio consigue encaminarse de forma entusiasta hacia la sostenibilidad a escala local, los resultados se verán reflejados de manera global.

8 Bibliografía

Aalborg Commitments Secretariat. «The Aalborg Commitments.» Aalborg, 2004.

Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza. *Agenda21 Memoria de actuaciones 2000-2011. Organización, participación en y de la Agenda 21 Local de Zaragoza y principales hitos*. Memoria, Zaragoza: Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza, 2011.

Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza. *Agenda21 Memoria de actuaciones 2000-2011. Zaragoza hacia la sostenibilidad en el siglo XXI*. Memoria, Zaragoza: Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza, 2011.

Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Zaragoza. «Zaragoza y el desarrollo sostenible. Cuadernos de la Agenda 21.» Zaragoza, 2005.

Aguado Moralejo, Itziar. «La Agenda 21 Local como instrumento de desarrollo sostenible.» Bilbao, 2005.

Aguado Moralejo, Itziar, Jose M Barrutia Legarreta, y Carmen Echebarria Miguel. «Implantación de la Agenda Local 21 en Europa: divergencias en ritmos y enfoques.» *Geographicalia*, 51, 2007: 107-131.

AGUADO MORALEJO, ITZIAR, JOSE MARÍA BARRUTIA LEGARRETA, y CARMEN ECHEBARRIA MIGUEL. «La Agenda 21 Local en España.» *Ekonomiaz*, nº 64 (1er cuatrimestre 2007): 174-213.

Aguado, Itziar, Jose M Barrutia, y Carmen Echebarria. «The ISC framework: modelling drivers for the degree of Local Agenda 21 implantation in Western Europe.» *Environment and Planning A 2009, volume 41*, 2009: 989-995.

Almeida García, Fernando, Pere J. Brunet Estarellas, y Miquel Coll López. «Agenda 21: Subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible.» *Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39 (2005): 423-446.

Área de Desarrollo Sostenible y Coordinación Territorial. Ayuntamiento de Valladolid. *Plan de Acción para la Energía Sostenible*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid, 2010.

Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Valladolid. *Plan de Acción en situaciones de alerta por contaminación del aire urbano de Valladolid*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid, 2016.

—. *Agenda local 21: Valladolid*. Valladolid, 2001.

- Ayuntamiento de Valladolid. *Indicadores de desarrollo sostenible Valladolid 2014*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid, 2014.
- Ayuntamiento de Valladolid. *Plan Municipal contra la Contaminación Acústica*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid, 2009.
- Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz. *Agenda 21. Hacia un desarrollo sostenible*. Vitoria Gasteiz: Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, 1998.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. *Agenda 21. Boletín 2002*. Vitoria-Gasteiz: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2000.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. *Agenda 21: Boletín 2017*. Boletín, Vitoria-Gasteiz: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2017.
- CEC. *Urban Sustainable Development in the EU: A Framework for Action*. Communication, Brussels: Commission of the European Communities, 1998.
- CMMAE. *Our Common Future: Brundtland Report*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.
- COM. *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*. Communication, Brussels: European Commission, 2014.
- COM. *Comunicación de la Comisión. Estrategia 2020*. Comunicación, Bruselas: Comisión Europea, 2010.
- Comité 21. *Note ODD. Objectifs de développement durable : vers une nouvelle mondialisation?* Paris: Comité 21, 2016.
- Danneels, Guillaume. «L'Agenda 21, outil du développement durable local.» *I2D. Information, Données & Documents*, 2016: 32-33.
- del Riego Artigas, Pelayo. *La Agenda 21 Local, vehículo idóneo para la necesaria participación directa de los ciudadanos en el Desarrollo Sostenible*. Madrid: Mundi-Prensa, 2004.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.» Río de Janeiro, 1992.
- Departamento de Información Naciones Unidas. «Resumen de prensa del Programa 21.» Resumen de prensa, Nueva York, 1992.
- Estrategia de Desarrollo Sostenible para Castilla y León*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 1999.
- FEMP. *Declaración de Hannover de los líderes mundiales en el umbral del siglo XXI*. Madrid: FEMP, 2000.

- Font, N, y J Subirats. *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona: Icaria, 2000.
- ICLEI. *Second Local Agenda 21 Survey*. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development, 2002.
- Manero Miguel, Fernando. «La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones.» *Cuadernos Geográficos*, 2010: 47-71.
- Naredo, Jose Manuel. «Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible.» En *Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas.*, de VVAA. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1996.
- National Promotion of Local Agenda 21 in Europe*. Federal Office for Spatial Development (ARE), 2005.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España. «Sostenibilidad en España. Capítulo especial bosques en España.» 2011.
- Plataforma de Ciudades Sostenibles. «La declaración vasca.» *8a Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*. Bilbao: Plataforma de Ciudades Sostenibles, 2016.
- RECC. *Guía práctica para la aplicación de la Estrategia Local de Cambio Climático*. Red Española de Ciudades por el Clima, s.f.
- WCED. *Our Common Future: Brundtland Report*. World Commission on Environment and Development, 1987.

9 Recursos electrónicos

- Agenda 21. «United Nations: Department of Economic and Social Affairs.» s.f. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (último acceso: Mayo de 2017).
- Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Valladolid. *Ag21 Valladolid-Indicadores de sostenibilidad*. 2016. http://valladolidcp76.webjoomla.es/index.php?option=com_content&view=article&id=269&Itemid=778 (último acceso: 29 de Junio de 2017).
- Ayuntamiento de Valladolid. *sitio web de Valladolid Agenda Local 21*. s.f. <http://www.valladolidagendalocal21.es/> (último acceso: 15 de Mayo de 2017).

- Ayuntamiento de Valladolid - Telecyl S.A. «Ag21 Valladolid-Encuestas.» *sitio web de Valladolid Agenda Local 21*. 16 de Octubre de 2015. http://valladolid-cp76.webjoomla.es/concejalía/agendalocal21/encuestas/agendalocal_2015.pdf (último acceso: 29 de Junio de 2017).
- Ayuntamiento de Zamora. *sitio web de Ayuntamiento de Zamora*. 2004. <http://www.zamora.es/ficheros/Agenda%2021.pdf> (último acceso: Mayo de 2017).
- Ayuntamiento de Zaragoza. «Agenda 21 : Ayuntamiento de Zaragoza.» s.f. <http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/agenda21/fases/hitos.htm> (último acceso: Mayo de 2017).
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. s.f. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter28.htm> (último acceso: mayo de 2017).
- Ebrópolis*. s.f. <http://www.ebropolis.es/web/index.asp> (último acceso: 29 de Junio de 2017).
- INE. 2017. <http://www.ine.es/> (último acceso: 29 de Junio de 2017).
- Our Common Future. «UN Documents.» 1987. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (último acceso: 14 de 05 de 2017).
- Sustainable Cities Platform. *Vitoria-Gasteiz: Nature-based solutions to climate change adaptation and mitigation*. s.f. <http://www.sustainablecities.eu/transformation-actions-database/?c=search&keyword=vitoria&country=Spain> (último acceso: 29 de Junio de 2017).
- UN. «UN. Desarrollo Sostenible.» *sitio web de Naciones Unidas*. 25 de Septiembre de 2015. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> (último acceso: 29 de Junio de 2017).
- . *Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. s.f. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm> (último acceso: Mayo de 2017).
- . *Planes y proyectos medioambientales. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*. s.f. (último acceso: 29 de Junio de 2017).
- . *Turismo en Vitoria-Gasteiz - European Green Capital 2012*. s.f. http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u_97d3d68_12c53239244__7fc7 (último acceso: 29 de Junio de 2017).

- «V Plan de Acción de la Agenda Local 21 de Valladolid.» *sitio web de Valladolid Agenda Local 21*. 21 de Diciembre de 2016. <http://valladol-cp76.webjoomla.es/gestion/docs/pdf/vplanagendalocal21va.pdf> (último acceso: 29 de Junio de 2017).

- «IV Plan de Acción de la Agenda Local 21 de Valladolid.» *sitio web de Valladolid Agenda Local 21*. 2011. <http://valladol-cp76.webjoomla.es/gestion/docs/pdf/IVPLANDEACCION.pdf> (último acceso: 29 de Junio de 2017).