

A AXENDA 21 LOCAL. PROCESO E AVALIACIÓN

MARÍA GARCÍA AÑÓN

Departamento de Ciencia Política e da Administración
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 15 de xuño de 2004

Aceptado: 9 de novembro de 2004

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

A Conferencia das Nacións Unidas sobre Medio Ambiente e Desenvolvemento que tivo lugar en Río de Xaneiro no ano 1992 é o marco de referencia para a Axenda 21, a cal pon en marcha o principio de subsidiariedade como estratexia europea, fomentando que sexan os gobernos locais os que implementen un desenvolvemento sostible debido a que son estas administracións as que se atopan máis próximas aos problemas que se intentan investigar e solucionar. Así, no seu artigo 28 sinala que: *“Como tantos dos problemas e das solucións de que se ocupa a Axenda 21 se relacionan coas actividades locais, a participación e a cooperación das autoridades locais constituirán un factor determinante para o logro dos obxectivos do programa. As autoridades locais ocúpense da creación, do funcionamento e do mantemento da infraestrutura económica, social e ecolóxica, supervisan os procesos de planificación, establecen as políticas e as regulamentacións ecolóxicas locais e contribúen á execución das políticas ambientais nos planos nacional e subnacional. No seu carácter de autoridade máis próxima á poboación desenvolven unha función importantísima na educación e na mobilización do público en pro do desenvolvemento sostible”*.

No ano 1994 ten lugar na cidade de Aalborg a I Conferencia de Cidades Sostibles na que se presenta aos concellos como os responsables de conducir a cidade cara a un desenvolvemento sostible dunha forma integral, creándose unha rede para informar e para estudar experiencias doutras cidades na posta en marcha da Axenda Local 21: *“O goberno local está preto do lugar onde se perciben os problemas ambientais e moi preto dos cidadáns, compartindo cos gobernos a todos os niveis, ademais, a responsabilidade do benestar do home e da natureza. Por conseguinte, as cidades teñen unha función determinante no proceso de cambio dos modos de vida, da produción, do consumo e das pautas de distribución do espazo”*.

Na *Carta de Lisboa* subscrita polos participantes na II Conferencia Europea de Pobos e Cidades Sostibles no ano 1996 tamén se recoñece á autoridade local como

principal impulsora do proceso da Axenda Local 21 tanto se se trata dunha vila, como dunha cidade ou dunha comunidade rural: “*A nosa autoridade local debería abandonar a súa actitude soberana e adoptar a función de dinamizador (...) a creación de redes internas é importante para comprometer ao goberno e á administración municipal, aos cargos elixidos e aos funcionarios, a todos os departamentos e niveis de responsabilidade (...) como a sostibilidade local está feita de sostibilidade social, económica e ambiental, é indispensable unha aproximación trans-sectorial*”.

Máis tarde, no Cumio Mundial sobre Desenvolvemento Sostible, que se desenvolveu na cidade de Iohannesburgo entre os días 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, redactouse un informe no que figuraba o seguinte punto: “*Aproveitar e utilizar as infraestruturas e as fontes de enerxía locais para diversos usos a ese nivel e promover a participación das comunidades rurais, incluídos os grupos locais previstos no Programa 21, co apoio da comunidade internacional, no desenvolvemento e na utilización de tecnoloxías para a explotación de fontes de enerxía renovables a fin de atopar solucións sinxelas para atender as necesidades enerxéticas cotiás da poboación local*”.

Acoutado o ámbito local, que vai ser a contorna onde se implementen estes propósitos de sostibilidade redactados no ámbito internacional, vemos que ese desenvolvemento non é posible sen integrar as cuestións económicas, sociais e ambientais, e que na súa formulación interveñen os cidadáns participando na adopción de decisións, o que significa unha aproximación entre a administración pública e a comunidade local (tanto a través de particulares como de asociacións).

Antes de implementar políticas sostibles nunha cidade débese analizar o seguinte:

- A situación actual existente nos campos onde se pretende intervir e definir os obxectivos prioritarios.
- Que é o que se pretende.
- As posibilidades de logralo.
- Valorar todos os recursos humanos, materiais e inmateriais cos que se conta e utilízalos de forma eficiente.
- As posibilidades de conseguir adhesións aos proxectos con obxectivos de sostibilidade, tanto de empresas privadas como de particulares e incluso coa colaboración da propia administración pública.

1.2. REFERENTES INTERNACIONAIS

En relación coa Axenda 21 presentamos de seguido unha selección dos documentos máis importantes:

- Conferencia de Estocolmo (1972). Considera que os problemas ambientais son de ámbito global e que se relacionan co crecemento da poboación.
- Informe do Club de Roma (1972). Formula a necesidade de establecerlle uns límites ao crecemento.

- Informe da Comisión Mundial de Medio Ambiente e Desenvolvemento (1987). Tamén coñecido como Informe Brundtland, quen subscribiu *O noso futuro común*, formula o desenvolvemento sostible como aquel capaz de satisfacer as necesidades das xeracións presentes sen comprometer as das xeracións futuras.
- Creación do Consello Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI) (1990). Esta organización ten como misión fomentar as relacións e os movementos no ámbito mundial de gobernos locais para a implementación de políticas sostibles. Representa aos gobernos locais nas convencións de Río.
- Conferencia de Río (1992). Nela tratouse a Declaración de Río sobre o medio ambiente e o desenvolvemento (tamén coñecido como *Os dereitos da Terra*); a Axenda ou Programa 21 (plan non vinculante de acción global para promover o desenvolvemento sostible); o convenio sobre biodiversidade (de carácter vinculante co obxecto de compensar e de fomentar a conservación da biodiversidade que posúen os países do terceiro mundo); o convenio sobre o cambio climático (con carácter vinculante, co obxecto de frear o efecto invernadoiro); e o principio sobre os bosques (para regular o comercio da madeira).
- Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente da Unión Europea (1992). Defende a responsabilidade compartida para implementar políticas sostibles na industria, na enerxía, no transporte, na agricultura e no turismo.
- Primeira Conferencia de Cidades Europeas e Pobos Sostibles (1994). Coñecida polo documento chamado *Carta de Aalborg*, nela créanse as campañas de cidades europeas sostibles que implementarán políticas sostibles e redes informativas entre as cidades. Así mesmo, formula a consulta pública para intentar localizar as causas dos problemas de insostibilidade.
- Segunda Conferencia de Cidades Europeas e Pobos Sostibles (1996). Tamén coñecida como *Plan de Acción de Lisboa*, desenvolve os mesmos principios da Carta de Aalborg e se establece o Fórum Local Axenda 21 que ten como estratexia a participación de institucións e de persoas na toma de decisións.
- Ditame do Comité Económico e Social sobre o desenvolvemento local na política rexional comunitaria (DOCE, nº C 018, de 22-01-1996). “*O control local do proceso de desenvolvemento é o factor que permite transformar todo investimento, calquera que sexa a súa procedencia, nunha acción de desenvolvemento local*”.
- Ditame do Comité das Rexións sobre a II Conferencia das Nacións Unidas sobre os Asentamentos Humanos (Istambul, 1996). A Axenda 21 a escala rexional e local CdR 66/96 fin. (DOCE, C 337, de 11-11-1996). Propón conceder unha prioridade absoluta ás cuestións ambientais cando se tomen decisións sobre outras políticas da Unión Europea.
- Conferencia Extraordinaria Río+5 (1997). Desenvolvida en Nova York, revisou o cumprimento dos obxectivos propostos no Cumio de Río de 1992.
- Comunicación da Comisión Europea (COM(98) 605 final), *Marco de actuación para o desenvolvemento urbano sostible na Unión Europea*. Apoia a creación de redes entre cidades que intercambian as súas experiencias e solicita a integración do de-

- envolvemento urbano nos programas dos Fondos Estruturais. Cómpre destacar que se propón a rúa (e non só o barrio como ata agora) como unidade espacial básica.
- Ditame do Comité das Rexións sobre a Comunicación da Comisión Europea *Marco de actuación para o desenvolvemento urbano sostible na Unión Europea* (1999/C 293/12) (DOCE, C 293, de 13-10-1999). Recoñece os puntos fortes e débiles do efecto da globalización nas cidades, poñendo entre estes últimos os asuntos relacionados coas migracións e o crecemento urbano. Tamén, defende a protección e a mellora do medio urbano así como a participación dos cidadáns nos procesos de toma de decisións.
 - Ditame do Comité das Rexións sobre o *Tráfico alternativo nas cidades* (1999/C 293/11) (DOCE, C 293, de 13-10-1999). Consiste no proxecto ALTER que propón vehículos menos contaminantes e o uso do transporte público con emisións tóxicas reducidas.
 - Ditame do Comité Económico e Social sobre o tema *Marco de actuación para o desenvolvemento urbano sostible na Unión Europea* (1999/C 368/19) (DOCE, C 368, de 20-12-1999). Propón como elementos clave acrecentar a prosperidade económica e o emprego; fomentar a igualdade, a integración social e a rexeneración nas zonas urbanas; e impulsar a protección ambiental e do ecosistema.
 - Proposta de Decisión do Parlamento Europeo e do Consello relativa a un *Marco comunitario de cooperación para o desenvolvemento sostible no medio urbano* (2000/C 56 E/16) (DOCE, de 29-02-2000). Defende a conveniencia de reforzar as redes de intercambio de boas prácticas entre municipios e a Comisión apoiará financeiramente as actividades cunha boa relación custo-beneficio e efecto multiplicador sostible a escala europea, ademais dun enfoque multinacional e dunha cooperación transfronteiriza.
 - Terceira conferencia de cidades europeas sostibles (2000). Tivo lugar en Hannover, e nela pediuse a participación pública das cidades na Axenda Local 21.
 - Ditame do Comité Económico e Social sobre a comunicación da Comisión aos estados membros pola que se fixan as orientacións dunha iniciativa comunitaria relativa á rexeneración económica e social das cidades e dos barrios en crise co fin de fomentar un desenvolvemento urbano sostible. Urban (2000/C 51/19) (DOCE, C 51, de 23-02-2000) formula as melloras introducidas polo novo programa Urban con respecto ao anterior no aspecto de considerar as cidades pequenas e medianas que resultaban marxinadas no texto precedente.
 - Comunicación da Comisión aos estados membros de 28 de abril de 2000 pola que se fixan as orientacións dunha iniciativa comunitaria relativa á rexeneración económica e social das cidades e dos barrios en crise co fin de fomentar un desenvolvemento urbano sostible. Urban II (2000/C 141/04) (DOCE, C 141, de 19-05-2000) defende a importancia de integrar a dimensión urbana nas políticas comunitarias, subvencionando zonas que teñan un alto índice de desemprego de longa duración, un alto nivel de pobreza e exclusión, un número elevado de inmigrantes, etc.
 - Ditame do Comité das Rexións sobre a comunicación aos estados membros pola que se fixan as orientacións dunha iniciativa comunitaria relativa á rexeneración econó-

mica e social das cidades e dos barrios en crise co fin de fomentar un desenvolvemento urbano sostible. Urban (2000/C 156/05) (*DOCE*, C 156, de 06-06-2000). Presenta unha estratexia para a iniciativa comunitaria Urban 2000-2006 cuns obxectivos tendentes á rexeneración económica e social sostible das poboacións pequenas e medianas.

- Ditame do Comité Económico e Social sobre a proposta de decisión do Parlamento Europeo e do Consello relativa a un marco comunitario (2000/C 204/08) (*DOCE*, C 204, de 18-07-2000). Defende que os piares da sostibilidade deben ser tanto o medio ambiente coma os aspectos sociais e económicos.
- Ditame do Comité das Rexións sobre a proposta da decisión do Parlamento Europeo e do Consello relativa a un marco comunitario de cooperación para o desenvolvemento sostible no medio urbano (2000/C 317/12) (*DOCE*, C 317, de 06-11-2000). As cidades como protagonistas para resolver os seus problemas ambientais.
- Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente da Unión Europea (2001). Trátase dun programa previsto que se estende ata o ano 2010 e que, como en anteriores programas, defende a integración de políticas ambientais nas demais políticas públicas.
- Ditame do Comité das Rexións sobre proxectos transrexionais de turismo rural no contexto da Axenda 21 (2001/C 144/20) (*DOCE*, C 144, de 16-05-2001). Propón a integración do concepto de sostibilidade no sector do turismo.
- Decisión nº 1411/2001/CE do Parlamento Europeo e do Consello de 27-06-2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para o desenvolvemento sostible no medio urbano (*DOCE*, L 191 de 13-07-2001). Establece un marco comunitario de cooperación para proporcionarlles apoio financeiro e técnico ás redes de autoridades locais organizadas cando menos en catro estados membros.
- Cumio Mundial das Nacións Unidas sobre o Desenvolvemento Sostible (Río+10) (2002). Desenvolvida en Iohannesburgo, propón entre outros temas unha enquisa mundial sobre a Axenda Local 21 con consultas con axentes locais, incluíndo informes sobre boas estratexias, e fomentar o compromiso dos gobernos locais en prácticas sostibles.

1.3. O CÓDIGO DE BOAS PRÁCTICAS AMBIENTAIS

O Código de boas prácticas ambientais é un instrumento técnico orientativo e adaptable a cada cidade, dirixido ao mundo local, que recolle un conxunto de boas prácticas, iniciativas e experiencias, e que expón propostas para planificar e para desenvolver unha Axenda 21 Local cunha xestión eficiente (os mellores resultados co menor custo dos recursos) e sostible, co obxecto de mellorar as condicións físicas da contorna e a calidade de vida dos cidadáns, e que proporciona unha guía metodolóxica para o desenvolvemento e para a normalización da xestión ambiental nos municipios, co fin de contribuír a homoxeneizar sistemas. Esta normalización de métodos e de técnicas serve non só para aplicala ao traballo de campo da Axenda 21 Local dos diversos municipios senón tamén para comparar xestións municipais e para establecer

versos municipios senón tamén para comparar xestións municipais e para establecer un intercambio de información e de experiencias.

O Código conta con dúas vías diferentes a través das cales pode desenvolverse:

- Capítulo 1.- A propia *Axenda 21 Local*.
- Capítulo 2.- Os *sistemas de xestión ambiental (Norma ISO 14001)*.

2. PRIMEIRA PARTE

2.1. CAPÍTULO 1: A AXENDA 21 LOCAL

2.1.1. Definición

A Axenda 21 Local –inserida no capítulo 28 da Axenda 21 da Conferencia das Nacións Unidas sobre o desenvolvemento que tivo lugar en Río de Xaneiro no ano 1992– é un documento que contén un programa que implementarán de forma voluntaria as autoridades locais co obxecto de lograr un desenvolvemento local sostible. Con este fin incorpóranse políticas públicas acordadas co modelo de desenvolvemento sostible que se poñen en marcha por medio de plans e de proxectos de planificación e xestión nos que participan actores institucionais e non institucionais locais (empresarios, asociacións, grupos e cidadáns), adoptándose medidas de actuación para solucionar os problemas que se deduzan do diagnóstico de sostibilidade ambiental, económico e social, e da situación do municipio, e levando a cabo un seguimento e unha avaliación permanente do cumprimento dos obxectivos cuns resultados que sirvan para informar a outros municipios e tamén de retroalimentación de datos para emprender novos obxectivos ou para adoptar medidas correctoras nos erros detectados.

Se se realiza correctamente, pode supoñer vantaxes (ver tamén os epígrafes 4.1.2 e 4.1.3) para o propio municipio –mellora de imaxe para os responsables públicos–; para o territorio –mellora a súa calidade ambiental e o seu grao de atracción para os investimentos–; para as empresas –optimizando a xestión dos seus recursos–; e para os cidadáns –mellora a súa calidade de vida e fomenta a súa participación–.

Para levala a cabo o municipio pode dispoñer de subvencións.

2.1.2. Obxectivos

A Axenda 21 do ano 1992 fixa os seguintes obxectivos:

- Lograr un desenvolvemento sostible para o municipio e aumentar a calidade de vida para os cidadáns.
- Que as autoridades locais realicen consultas nas súas respectivas poboacións e logren un consenso sobre unha 'Axenda 21 Local' para a comunidade.

- Crear redes de información e de intercambio de experiencias, cooperación e coordinación entre as autoridades locais.
- Alentar a que as mulleres e os mozos estean representados nos procesos de adopción de decisións, planificación e execución.

2.1.3. Ámbito

Debido a que a Axenda 21 Local vai dirixida aos municipios, o seu ámbito é local, pero realmente transcende esta fronteira xa que está configurada para ser difundida como instrumento orientativo noutros municipios, e as redes así creadas se expanden no ámbito internacional: *“Invitamos a todas as autoridades locais, xa o sexan de cidades, de poboacións menores ou de provincias, e a todas as redes de autoridades locais europeas a participar na campaña de cidades europeas sostibles”* (Carta de Aalborg).

Non obstante, na proposta de decisión do Parlamento Europeo e do Consello relativa a un marco comunitario de cooperación para o desenvolvemento sostible no medio urbano (2000/C 56 E/16) a Comisión comprométese a apoiar financeiramente as actividades cun enfoque multinacional e cunha cooperación transfronteiriza *“máis alá das súas fronteiras cos países veciños”*.

Ademais, cómpre ter en conta que as cidades son responsables do deterioro ambiental, tanto dentro do seu límite territorial como no impacto negativo que causan fóra das súas fronteiras as malas prácticas de límite territorial. Isto é, o medio ambiente non coñece fronteiras e os seus efectos transcenden coa globalización da produción e a expansión da explotación de recursos naturais.

2.1.4. Actores

Polo principio de subsidiariedade, os concellos son os órganos públicos máis próximos aos cidadáns e aos problemas ambientais ou doutro tipo que poidan existir e, polo tanto, os coñecen máis profundamente (existencia, causas, solucións) e poden ocuparse de forma máis rápida e eficiente ca outro organismo afastado do municipio.

Os concellos son os órganos de goberno, administración e representación dos municipios que teñen personalidade xurídica plena e que gozan de autonomía na xestión dos seus intereses (artigo 140 da Constitución española de 1978). Pertencen á Administración Pública Territorial e teñen os seguintes poderes: regulamentario e organizativo; sancionador; tributario e financeiro; de programación e planificación; y de expropiación. Ademais, gozan da inembargabilidade dos seus bens e dereitos.

Ballart e Ramió (2000) resumen os servizos mínimos que ofrecen os municipios con carácter obrigatorio:

- Todos os municipios: iluminación pública, cemiterio, recollida de lixo, limpeza viaria, auga potable, rede de sumidoiros, vías públicas, control alimentario.

- Municipios que superan os 5.000 habitantes: parques, biblioteca, mercado, eliminación de residuos.
- Municipios que superan os 20.000 habitantes: protección civil, incendios, instalacións deportivas, matadoiro.
- Municipios que superan os 50.000 habitantes: transporte público, medio ambiente.

En canto ao capítulo 28 da Axenda 21, propón que: “*Cada autoridade local debería iniciar un diálogo cos seus cidadáns, organizacións locais e empresas privadas e aprobar unha 'Axenda 21 Local'. Mediante a realización de consultas e a promoción dun consenso, as autoridades locais recibirían datos da cidadanía e das organizacións cívicas, empresariais e industriais locais e obterían a información necesaria para formular as mellores estratexias. O proceso de consultas aumentaría a conciencia dos fogares respecto das cuestións relativas ao desenvolvemento sostible*”.

Podemos resumir, xa que logo, que os actores da Axenda 21 Local son:

- Actores institucionais: as autoridades locais (responsables da Axenda 21 Local).
- Actores non institucionais: organizacións cívicas, empresariais e industriais locais, grupos interesados e cidadáns.

2.1.5. Modelo

O modelo utilizado neste traballo como referente é o de “desenvolvemento sostible”, definido no informe da Comisión Mundial sobre Medio Ambiente e Desenvolvemento, *O noso futuro común*, do ano 1987 (ou Informe Brundtland) como aquel capaz de satisfacer as necesidades das xeracións presentes sen comprometer as das xeracións futuras, o que implica:

- “*O concepto de 'necesidades', en concreto as necesidades esenciais dos pobres do mundo, ás que habería que darlles prioridade dominante.*”
- “*A idea de limitacións impostas polo estado da tecnoloxía e a organización social sobre a capacidade do medio ambiente para satisfacer as necesidades actuais e futuras*”.

Incluso se cita na Carta dos dereitos fundamentais da Unión do proxecto da Constitución europea (Convention Européene, Secretariat, 2003): “*Un nivel elevado de protección do medio ambiente e a mellora da súa calidade deben ser integrados nas políticas da Unión e asegurados conforme ao principio de desenvolvemento sostible*”.

Pero sobre o termo “desenvolvemento sostible”, Redclift e Woodgate (2002) sinalan a diferenza deste termo co de “crecemento sostible” utilizado no Quinto Programa de Acción Ambiental: “*O crecemento refírese habitualmente á estreita esfera económica, á actividade económica incrementada, especialmente na produción e no consumo. O desenvolvemento, como o termo 'progreso' ten normalmente unha connotación máis ampla que 'crecemento', e pode incluír a reforma social e política así como*”

a redistribución económica, o cal pode ir ou non acompañado polo crecemento. O crecemento tomado como meta política parecería separar a xestión ambiental dos cambios sociais, económicos e políticos máis radicais previstos polo Informe Brundtland” (ver tamén o epígrafe 4.1.3).

En canto ao desenvolvemento local, aparece definido no ditame do Comité Económico e Social sobre a política rexional comunitaria (DOCE, nº C 018, de 22-01-1996): “*A forza das iniciativas locais depende da aplicación dun conxunto de elementos: a dimensión económica e social, a intervención pública e a iniciativa privada, as tecnoloxías máis avanzadas e as esixencias máis tradicionais. Desde o punto de vista económico, o desenvolvemento local pode definirse como un proceso de cambio e de enriquecemento das estruturas económicas nun territorio homoxéneo polas súas características culturais, sociais e económicas, e tamén como a utilización con fins de desenvolvemento de todos estes recursos que, vistos desde outro punto de vista e desde o exterior, nin sequera se terían considerado como tales. Desde o punto de vista social, o desenvolvemento local caracterízase pola función directora dos axentes locais*”.

E é que a sostibilidade non pode considerarse unicamente desde o ámbito ambiental, xa que, igual que o propio medio ambiente, é unha interrelación dos factores (elementos susceptibles de estudo para o coñecemento do seu estado) sociais e culturais, económicos e ambientais.

2.1.6. Metodoloxía

A metodoloxía proposta pola Federación Española de Municipios ou polo Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), ou por outros organismos, é moi similar.

En todo caso, considero que o método que cómpre seguir na Axenda 21 Local é:

- Científico: contén resultados de amplas análises científicas de diversos medios.
- Empírico: abundan os datos fundados na experiencia e no traballo de campo.
- Holístico: é global (recoñecido na Carta de Aalborg), pois considera todos os sectores que poden influír –ambientais, sociais e económicos– e as súas interrelacións.
- Utiliza a planificación estratéxica: proponse obxectivos non só no curto e no medio prazo senón tamén no longo prazo, combina os sectores antes mencionados, selecciona alternativas e fíxase metas, implementa programas e proxectos, avalía os resultados e analiza os puntos fortes e débiles e é dinámica e flexible ante os cambios.

A continuación preséntase a estrutura básica do desenvolvemento da Axenda 21 Local divida fundamentalmente en tres corpos: a auditoría ambiental, o plan de participación social e o informe final, implementación e avaliación.

♦ **AUDITORÍA AMBIENTAL.**- A auditoría ambiental consiste na realización de estudos para explorar a situación ambiental co obxecto de detectar os puntos fortes e os puntos débiles do municipio. A súa estrutura inclúe as seguintes fases:

- 1) *Diagnose*. É o estudo técnico e de percepción social de todos os factores ambientais (fauna, vexetación, atmosfera, etc.), actividades económicas, sociais, culturais, e factores organizativos (plans de emerxencia e de riscos, etc.) que nos conducen a un coñecemento diferencial dos problemas ambientais do municipio. A súa estrutura inclúe as seguintes fases de realización:
 - *Creación do equipo de traballo*: este equipo encargárase de elaborar un plan de traballo.
 - *Recompilación e selección da información*: a) reúnense os datos que xa existen e analízanse; b) identifícanse os factores ambientais, as actividades económicas, sociais, culturais e os factores organizativos; c) selecciónase a lexislación que cómpre aplicar en cada materia; d) selecciónanse os indicadores para medir os impactos.
 - *Traballo de campo*: ten por obxecto cubrir algunhas lagoas de datos que non existían e lévase a cabo por medio de entrevistas e de enquisas.
 - *Análise e avaliación*: unha vez identificados os impactos, avalíanse.
 - *Informe*: cos datos obtidos elabórase o informe do diagnóstico ambiental.
- 2) *Plan de acción ambiental*. A partir da diagnose, defínense as liñas estratéxicas de áreas temáticas sobre as que se formulan programas de actuación que se desagregan en proxectos que se han desenvolver para potenciar os puntos fortes e adoptar medidas correctoras para corrixir os puntos débiles. A súa estrutura inclúe as seguintes fases de realización:
 - *Definición, análise e selección de obxectivos*: consensuados entre decisores públicos expertos e a cidadanía de acordo con criterios de eficiencia onde se valoren os impactos e os recursos dispoñibles.
 - *Plan de actuación local*: é o documento que recolle os programas de actuación para levalos a cabo no curto, no medio e no longo prazo co fin de solucionar os problemas existentes no municipio.
- 3) *Plan de seguimento*. A implementación da Axenda 21 Local debe entenderse como un proceso permanente, en virtude do cal cómpre vixiar tanto a súa posta en marcha como a súa continuidade a través dun seguimento realizado por unha comisión de seguimento para cumprir tanto cos obxectivos de avaliación e control do desenvolvemento do plan de acción como para aplicar o sistema de indicadores ou avaliar a participación dos actores sociais. A súa estrutura inclúe as seguintes fases de realización:
 - *Posibles comisións de seguimento* que cómpre crear:
 - Comisión de seguimento municipal, que estaría formada tan só por membros municipais políticos e técnicos.
 - Comisión de seguimento mixta, que integraría membros municipais e membros externos.

– Observatorio de sostibilidade, que facilitaría o intercambio de información entre municipios; información que se lles cede aos técnicos para facilitarlles o seu traballo.

- *Crear indicadores de sostibilidade*: os indicadores ambientais, sociais e económicos deben combinarse entre si, pois só deste modo é posible que a avaliación reflecta a sostibilidade e non un simple dato cuantitativo.

– *Indicadores ambientais*: son instrumentos que serven para avaliar os factores ambientais do municipio. A Comisión Europea (DX de Medio Ambiente, 2000) en *Hacia un perfil de sostenibilidad local: indicadores comunes europeos* propón os seguintes: a) *indicadores principais* (obrigatorios): satisfacción dos cidadáns coa comunidade local, contribución local ao cambio climático global, mobilidade local e transporte de pasaxeiros, existencia de zonas verdes públicas e de servizos locais, calidade do ar na localidade; b) *indicadores adicionais* (voluntarios): desprazamentos dos nenos entre a casa e a escola, xestión sostible da autoridade local e das empresas locais, contaminación sonora, utilización sostible do solo, produtos que fomentan a sostibilidade;

– *Indicadores sociais e económicos*: son instrumentos que serven para avaliar o nivel de benestar dos habitantes do municipio nos sectores sociais e económicos.

- *A declaración ambiental*: trátase dun documento que serve para que a entidade local lles dea a coñecer a organismos públicos, a empresas, a asociacións e á cidadanía en xeral o contido das conclusións que se extraen do diagnóstico ambiental municipal e do que se pretende co plan de acción ambiental. A súa estrutura contén os seguintes bloques:

– *Presentación*: descríbese o ámbito de actuación, os obxectivos e as metas.

– *Situación actual dos elementos estudados*: descrición do estado da atmosfera, auga, rúidos, transporte, etc., os problemas dos seus impactos e as alternativas para solucionarlos.

– *Estado xeral do medio ambiente municipal*: expón o resumo global da situación do municipio en materia ambiental.

◆ *PLAN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL*.- De acordo coas recomendacións da documentación internacional que serviu de antecedente da Axenda 21 Local, necesítase que para a súa implementación se teña en conta a participación das asociacións e dos cidadáns do municipio. A súa estrutura inclúe as seguintes fases de realización:

1) *Instrumentos de participación*. Deben de estar concibidos para facilitar o debate sobre as diferentes propostas e posibles actuacións, e a elección daquelas. Existen diversas formas creadas por distintos municipios:

- *Regulamento de participación cidadá*: ten por obxecto fomentar a participación cidadá na toma de decisións.

- Foro ambiental: existen concellos que crearon órganos de participación cidadá como o foro ambiental, que inclúe a representantes de asociacións, de empresas, de entidades e dos cidadáns. O foro é un órgano de consulta e axuda que traballa conxuntamente con todas as partes relacionadas co desenvolvemento da Axenda 21 Local.
- 2) *Plan de comunicación.* Concíbese para facilitar a comunicación entre o concello e os cidadáns, os cales teñen dereito á información ambiental. A súa estrutura é a seguinte:
- Métodos de información e comunicación ambiental: deberanse escollerse varios métodos adecuados para facilitar a chegada de suxestións dos cidadáns.
 - Educación ambiental: o concello organiza actividades e campañas para fomentar a educación e a sensibilización ambiental na cidadanía.

◆ *INFORME FINAL, IMPLEMENTACIÓN E AVALIACIÓN.-*

- 1) Obtidos e analizados todos os datos, redáctase un informe final que reúne toda a documentación e as actuacións que se desenvolveran durante a elaboración da Axenda 21 Local.
- 2) Como resultado do dito informe, poden implementarse diferentes accións ou proxectos para solucionar problemas ou para cubrir lagoas.
- 3) O seguinte paso será avaliar os resultados da implementación no que fai referencia ao cumprimento de obxectivos previstos e ao seu custo.
- 4) Ante a aparición de externalidades ou de efectos negativos, estúdase a adopción de medidas correctoras.
- 5) A avaliación do cumprimento dos obxectivos ha ser permanente.

2.2. CAPÍTULO II: SISTEMA DE XESTIÓN AMBIENTAL

Ademais de desenvolver unha Axenda 21 Local que abrangue a xestión de todo o territorio municipal, o concello poderá establecer paralelamente e manter ao día un sistema de xestión ambiental, certificado segundo a norma UNE-EN-ISO 14001, para normalizar a xestión interna do municipio e conseguir unha mellora continua do sistema de xestión ambiental global por medio dun proceso de intensificación e de acordo coa política ambiental do municipio.

Esa política ambiental ten uns requisitos entre os que destacan os seguintes:

- Reflectirá o compromiso coa mellora continua e coa prevención da contaminación.
- Comprometerase a cumprir coa lexislación ambiental vixente.
- Comprometerase a tomar medidas para lograr un desenvolvemento sostible ambiental, social e económico.
- Establecerá programas de educación ambiental.

3. SEGUNDA PARTE

3.1. OBXECTIVOS DA AXENDA 21 LOCAL

Os concellos que se adheriron á carta de cidades europeas para a sostibilidade (Carta de Aalborg: ten por finalidade a creación e a posta en marcha de cidades e de poboacións sostibles), formulan os seguintes obxectivos:

- 1) Implementar a Axenda 21 local, para o cal se leva a cabo unha auditoría ambiental para afondar nos problemas e nas posibles solucións a través do Plan de actuación ambiental.
- 2) Potenciar a participación cidadá para canalizar as inquietudes da poboación. Así mesmo, difundir a educación ambiental.
- 3) Utilizar como principios da xestión ambiental no marco dos ecosistemas a prevención, a precaución, a cooperación e o principio de que quen contamina, paga.
- 4) Integrar o desenvolvemento sostible en todas as políticas municipais.
- 5) Implementar actuacións públicas que se consideran prioritarias para a mellora do municipio e elaborar un calendario para a súa execución, avaliando os resultados.

3.2. INDICADORES DE SOSTIBILIDADE

Os “indicadores” son instrumentos que serven para apreciar a situación actual e a evolución dun sector integrado nun ámbito determinado. Cómpre ter en conta os seguintes:

ÁMBITO SOCIOECONÓMICO:

- *Indicador 1: diversificación económica.*- Diversidade dos sectores económicos calculada co índice de diversidade de Shanon. Obxectivo: aumentalo.
- *Indicador 2: taxa de paro.*- Porcentaxe do número de desempregados con respecto á poboación activa. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 3: nivel económico-renda dispoñible per cápita.*- Nivel da renda familiar dispoñible estimada por habitante.
- *Indicador 4: índice de actividade económica.*- Índice estatístico que indica a posición do concello en canto a actividades turísticas, comerciais, industriais e agrícolas. Dentro diso, indicadores propios do turismo: servizos de todo tipo e oferta de espazos naturais e de patrimonio.
- *Indicador 5: hábitos de consumo-cota de mercado.*- Posición con respecto a outras cidades similares.
- *Indicador 6: calidade turística.*- Número de establecementos turísticos que desenvolveron algún sistema de calidade e/ou de xestión nos seus servizos e instalacións. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO AUGA:

- *Indicador 7: consumo de auga.*- Volume de auga da rede de abastecemento consumida diariamente con respecto ao padrón de habitantes. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 8: saneamento das augas residuais.*- Porcentaxe do volume de auga residual xerada no municipio que recibe un tratamento de depuración adecuado para poder ser vertida á canle pública. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO RUÍDO:

- *Indicador 9: calidade acústica diúrna.*- Nivel de ruído en puntos conflictivos da cidade durante o período diúrno. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 10: conflitos relacionados co ruído nocturno.*- Media do número de chamadas telefónicas diarias á Policía Local para queixarse polo ruído nocturno en xeral. Obxectivo: diminuílo.

ÁMBITO RESIDUOS:

- *Indicador 11: produción de residuos sólidos urbanos (RSU).*- Producción diaria de residuos xerados no ámbito doméstico con respecto ao padrón de habitantes. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 12: valorización dos RSU.*- Taxa de residuos valorizados con respecto ao total de residuos domésticos xerados no municipio. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO ENERXÍA:

- *Indicador 13: consumo total de enerxía.*- Consumo final total de enerxía no municipio durante un ano distribuído entre o número de habitantes empadroados. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 14: utilización de enerxías renovables en servizos públicos.*- Número absoluto de edificios, de instalacións ou de vehículos públicos que utilizan enerxías renovables para cubrir as súas necesidades enerxéticas. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO MOBILIDADE E TRANSPORTES:

- *Indicador 15: utilización do transporte público urbano.*- Media diaria do número de viaxeiros anuais do transporte público urbano. Obxectivo: aumentalo.
- *Indicador 16: intensidade media de tráfico no centro da cidade.*- Media das intensidades medias de tráfico en dez puntos da rede viaria da cidade considerados conflictivos. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 17: comunicacións.*- Comunicacións con outras cidades próximas e co resto do país; tamén comunicacións internacionais. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO MEDIO URBANO:

- *Indicador 18: densidade de edificación.*- Distancia entre edificios, número de plantas e vivendas, conurbacións, etc. Obxectivo: evitar a masificación.

- *Indicador 19: existencia e cobertura de servizos.*- Entre outros:
 - Servizos sanitarios.- Centros sanitarios que lle dan servizo ao propio municipio e a outros da contorna inmediata.
 - Servizos educativos.- Centros educativos que lle dan servizo ao propio municipio e a outros da contorna inmediata.
 - Servizos de lecer.- Centros de lecer e frecuencia das actividades. Obxectivo: aumentalo.
 - Cómpre considerar tamén as distancias entre urbanización e servizos. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 20: vivendas de protección oficial.*- Porcentaxe de vivendas de protección oficial, de promoción pública, en construción no ano con respecto ao total de vivendas en construción. Obxectivo: aumentalo.
- *Indicador 21: superficie de zonas verdes urbanas.*- Superficie de zonas verdes con relación ao número de habitantes censados. Número de rúas con árbores × 100 / Número de rúas que poderían telos. Obxectivo: aumentalo.
Distancia entre vivendas e zonas verdes. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 22: mobiliario urbano.*- Existencia de elementos de infraestrutura que sexan útiles para os cidadáns e que se integren na paisaxe urbana sen constituír barreiras arquitectónicas. Obxectivo: aumentalo.
- *Indicador 23: barreiras arquitectónicas.*- Elementos que impiden ou que dificultan a circulación de persoas con minusvalías. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 24: tecido social.*- Elementos que fomentan o tecido social (contacto entre persoas, relacións interxeracionais, etc.). Obxectivo: aumentalo. Ou, pola contra, de estratificación social e de distanciamento social. Obxectivo: aumentalo.
- *Indicador 25: seguridade cidadá.*- Índice de criminalidade no municipio. Obxectivo: aumentar a seguridade cidadá.
- *Indicador 26: esperanza de vida.*- Diferenzas con respecto a outras cidades similares. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO MEDIO RURAL:

- *Indicador 27: dotación de equipamentos no rural.*- Porcentaxe de equipamentos no rural con respecto ao total de equipamentos existentes no municipio. Obxectivo: aumentalo.
- *Indicador 28: esperanza de vida.*- Diferenzas con respecto a outras zonas similares). Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO AMBIENTAL E DE BIODIVERSIDADE:

- *Indicador 29: contorna ambiental do municipio.*- Avaliación do desenvolvemento da actividade industrial non agresiva que permitira conservar os valores naturais e paisaxísticos. Obxectivo: manter e mellorar os ditos valores, dentro dos cales cabe avaliar os seguintes *indicadores de paisaxe*:
 - Grao de preservación natural.- Alude á paisaxe orixinal e á mínima incidencia de intervención humana.

- Fraxilidade.- Alude á falta de fortaleza da paisaxe para manter as súas cualidades orixinais.
- Singularidade.- Alude á rareza da paisaxe, diferente a outro da súa especie.
- Diversidade.- Alude á variedade de elementos da paisaxe (é oposto ao uniforme e único).
- Representatividade.- Alude ao feito de ser a imaxe característica ou o símbolo dun territorio.
- *Indicador 30: espazos naturais xestionados.*- Número de espazos naturais xestionados e/ou protexidos no municipio. Obxectivo: aumentalo. Cómpre considerar, ademais:
 - Número de visitantes-residentes de espazos naturais $\times 100$ / Número total de habitantes empadroados en Marbella.
 - Número de visitantes-turistas de espazos naturais nun ano $\times 100$ / Número total de turistas no mesmo ano.
- *Indicador 31: bosques autóctonos.*- Porcentaxe do territorio ocupado por bosques autóctonos. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO XESTIÓN MUNICIPAL:

- *Indicador 32: grao de incidencia sobre o medio.*- Porcentaxe de actuacións e/ou de intervencións da Policía Local por incumprimento ou por infracción das ordenanzas municipais. Obxectivo: diminuílo.
- *Indicador 33: investimento municipal nos diversos sectores de benestar social (estado de benestar).*- Orzamento municipal destinado ás correspondentes concellarías. Obxectivo: aumentalo.

ÁMBITO PARTICIPACIÓN CIDADÁ:

- *Indicador 34: asociacionismo do municipio.*- Número de socios ou de afiliados en asociacións rexistradas no municipio por cada 1000 habitantes. Obxectivo: aumentalo.
- *Indicador 35: participación cidadá en procesos de sostibilidade.*- Número de convocatorias desenvolvidas polo órgano formal de participación cidadá durante o ano. Inclúense as participacións a través do correo electrónico do concello. Obxectivo: aumentalo.

4. TERCEIRA PARTE

4.1. CONCLUSIÓNS FINAIS: PUNTOS FORTES E PUNTOS DÉBILES

4.1.1. Vontade política

A Axenda 21 Local inscríbese dentro dun proceso de co-evolución entre os sectores socioeconómicos e ambientais que se interrelacionan e inflúen entre si,

producíndose cambios en cada un e globalmente dentro dun ecosistema común.

Este aspecto parece recollerse no proxecto do tratado que institúe unha Constitución para Europa (Convention Européene, Secretariat, 2003), xa que no seu artigo 3 formula como un dos obxectivos da Unión: “*A Unión traballa por unha Europa do desenvolvemento sostible baseada sobre un crecemento económico equilibrado, unha economía social de mercado altamente competitiva, buscando o pleno emprego e o progreso social, e un nivel elevado de protección e mellora da calidade do medio ambiente. Isto promove o progreso científico e técnico*”.

Curiosamente, aínda que se está defendendo a idea dun desenvolvemento sostible que inclúe máis elementos ca os puramente económicos, menciona especificamente o seu compromiso cun “crecemento económico equilibrado” que supón, ata certo punto, un paso atrás que nos leva a lembrar o Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea ou Tratado de Roma (1957), que no seu artigo 2 mencionaba “*una expansión continua e equilibrada, unha estabilidade crecente, unha elevación acelerada do nivel de vida*”, e que foi “corrixido” polo artigo 2 do Tratado da Unión Europea (1992) que formulaba “*un crecemento sostible e non inflacionista que respecte o medio*”.

É dicir, o mencionado obxectivo do proxecto da Constitución europea supón un retroceso, pois retoma conceptos do artigo 2 do Tratado de Roma que foran superados polo artigo 2 do Tratado da Unión Europea e semella feito, ademais, con parches intentando “quedar ben” tanto cos defensores da economía capitalista do crecemento coma cos defensores da conservación de recursos ambientais que implica unha restrición ao crecemento económico.

De haber unha vontade política que verdadeiramente apoiara o desenvolvemento sostible, este definiría a súa aplicación a un número de sectores e de actividades o máis amplo posible, en vez de facer unha aplicación selectiva da sostibilidade e utilizar ambiguos conceptos como “crecemento económico equilibrado” sen especificar límites; é xa unha contradición unir “crecemento”, que é un termo asociado exclusivamente cos impactos económicos-cuantitativos, co termo “equilibrado”, que se asocia cos impactos socioeconómicos-cualitativos do “desenvolvemento” (García Añón, 1992).

Por outra parte, o principio de subsidiariedade, polo que os gobernos locais poden implementar un desenvolvemento sostible por atoparse máis próximos aos problemas e aos cidadáns, pode ter connotacións liberais de non intervencionismo, as cales, no caso de darse, non deben poñer en perigo a administración solidaria, eficiente e equitativa de recursos públicos ambientais e non deben permitir que a tentación de valoración da utilidade marxinal agoche o verdadeiro valor dos recursos naturais.

Dentro deste marco teórico, expoñemos seguidamente os puntos fortes e os puntos débiles da Axenda 21 Local.

4.1.2. Puntos fortes

Se o estado do benestar ten como obxectivo garantir a distribución xusta da riqueza e a protección dos sectores máis débiles da sociedade concedéndolles unha “previsión de futuro”, pódese entender como sinónimo o da Axenda 21 Local que persegue a sostibilidade dos recursos ambientais, económicos e sociais (garantindo a mellora da calidade de vida en canto a cobertura sanitaria, vivenda, educación, emprego, etc.), protexéndoos para que poidan satisfacer as necesidades presentes e futuras. Incluso pódese dicir que, ao incluír a calidade ambiental, a Axenda 21 Local está superando as prestacións básicas do estado do benestar. Así mesmo, na Carta de Aalborg deféndese a xustiza social para lograr a sostibilidade urbana: “*Nós, cidades, somos conscientes de que son os pobres os máis afectados polos problemas ambientais (ruído, contaminación do tráfico, ausencia de instalacións de lecer, vivendas insalubres, inexistencia de espazos verdes) e os menos capacitados para resolvelos. O desigual reparto da riqueza é a causa dun comportamento insostible e fai máis difícil o cambio. Temos a intención de integrar as necesidades sociais básicas da poboación, así como os programas de sanidade, emprego e vivenda na protección do medio ambiente (...) trataremos de crear postos de traballo que contribúan á sostibilidade da comunidade, reducindo así o desemprego*”.

No ámbito europeo, a partir do Tratado de Amsterdam (1999), o papel do Comité das Rexións foi reforzado e, xa que logo, tamén as autoridades rexionais e locais ás que representa. Así mesmo, o proxecto da Constitución europea é un marco a partir do que se pode considerar a autonomía dos municipios como algo esencial no desenvolvemento da Axenda 21 Local.

A necesaria combinación entre os indicadores ambientais, sociais e económicos para medir o grao de sostibilidade é causa e á súa vez fomenta a integración de políticas ambientais co resto de políticas. Así, o ditame do Comité Económico e Social sobre a proposta de decisión do Parlamento Europeo e do Consello relativa a un marco comunitario 2000/C 204/08 (DOCE, C 204, de 18-07-2000) expón que: “*De feito, o concepto de sostibilidade do desenvolvemento, en particular para as cidades, non se limita nin debe limitarse unicamente ao pia ambiental, senón que tamén se apoia nos recursos económicos e humanos e na consecución dunha sostibilidade social*”.

No artigo 45 do proxecto de Constitución europea fórmulase o seguinte principio de democracia representativa, que lembra ao ámbito do municipio e ao fomento da participación cidadá na Axenda 21 Local: “*Toda cidadá ou todo cidadán ten o dereito de participar na vida democrática da Unión. As decisións serán tomadas tan abertamente e tan próximas aos cidadáns como sexa posible*”.

Tamén na Carta dos dereitos fundamentais da Unión se defende un nivel elevado de protección do medio e a mellora da súa calidade, e deben ser integrados nas políticas da Unión e “*asegurados conforme ao principio de desenvolvemento sostible*”.

O feito de que realmente os concellos poñan en marcha de forma eficiente os medios que faciliten a participación dos cidadáns nas decisións públicas terá de positivo: que será un instrumento dinamizador de democracia, que incrementará a información e a sensibilización das autoridades municipais e dos cidadáns, que creará un espazo necesario para o desenvolvemento das asociacións, que facilitará a integración de sectores de poboación marxinados e de persoas illadas e que favorecerá a imaxe pública do propio concello.

A rede de información entre municipios fomenta un contacto entre municipios e incentivos de competitividade.

A imaxe de boas prácticas fomenta unha boa imaxe do municipio, a formación permanente en prácticas sostibles que melloran a súa calidade ambiental e atrae investimentos, mellorando tamén a calidade de vida dos cidadáns.

Pretende cumprir o compromiso entre capitalismo (crecemento), desenvolvemento sostible e democracia.

4.1.3. Puntos débiles

A pesar do impulso que supón a sinatura de acordos internacionais a favor da sostibilidade, a realidade é que a implementación de políticas públicas ambientais está encamiñándose máis lentamente do necesario cara a solucións reais para atallar problemas ambientais (ver como exemplo García Añón, 2002), ou para previlos. Un dos maiores motivos dese abandono é a presión exercida polos grupos de presión económicos que lles impoñen as súas decisións aos políticos, e estes intentan manter a súa imaxe ante a sociedade aprobando regulamentacións brandas cun escaso efecto sancionador. Como di Maynard (1995): *“É certo que existe un número crecente de organizacións internacionais, de institucións, de protocolos, de programas e de cartas acerca do medio e, sen embargo, todo iso debería considerarse na súa maioría como accións puramente simbólicas. Os réximes ambientais proporcionan unha oportunidade para lexitimar unha orde mundial que, a pesar das idealistas esperanzas dalgúns, segue estando decididamente ligado ao paradigma produtivista da revolución industrial”*.

Como se sinalou no punto 4.1.1, o “desenvolvemento sostible” non é o mesmo que o “crecemento sostible” (ver tamén o sinalado no punto 2.1.5).

Nos informes sobre boas prácticas non é habitual que se investiguen os puntos débiles das actuacións municipais que se presentan.

A pesar de que no punto 4.1.2. expúxose como positiva a participación dos cidadáns nas decisións públicas, os profesores Subirats e Gomá (2000) afirman que isto provoca un aumento da lentitude nesa toma de decisións, os seus custos e as súas opinións só teñen en conta o curto prazo e, ademais, sempre participan os mesmos cidadáns defendendo os seus propios intereses.

A isto engádolle a habitual posición contraria dos partidos e grupos da oposición que van manter e alentar unha postura de permanente crítica contra o labor do

gobierno municipal que tome a iniciativa do desenvolvemento da Axenda 21 Local, o que provocará a reticencia, a desconfianza ou o desánimo deste último, ou o sentimento de impotencia no seu labor.

Existe unha falta de coñecemento e de participación da sociedade porque non se fomentan instrumentos para atraer a súa participación nas decisións, o que non soe interesarlles aos poderes públicos.

A pesar de que os responsables dos gobernos locais poden ser os enlaces máis idóneos para tratar problemas cos cidadáns debido á súa proximidade con estes, a estes cidadáns non lles resulta doado deixar oír a súa voz: se o fan por escrito, ás veces reciben o silencio por resposta, ou esta ten un contido que imposibilita o diálogo ou a negociación e que só lle deixa aberta ao cidadán afectado a custosa vía dun contencioso, no que se sitúa como parte máis débil e posible perdedora.

O clientelismo e o *porkbarrel* foron utilizados con certa frecuencia por cargos públicos municipais con poder de decisión e varias veces denunciado no sector de urbanismo e de recualificacións do solo (utilización e distribución interesada dun recurso público). É posible que continúe producíndose e, nese caso, as proclamas políticas adheríndose aos principios da Axenda 21 Local tradúcense tan só en declaración de intencións de marketing electoralista que non se cumprirán.

O obxectivo que propoñía a Axenda 21, que consistía en que *“para 1996 a maioría das autoridades locais de cada país deberían ter levado a cabo un proceso de consultas coas súas poboacións respectivas e ter logrado un consenso sobre un Programa 21 Local para a comunidade”*, non se logrou, pero no ano 2003 son numerosos os concellos que elaboraron os estudos dunha Axenda 21 Local.

4.2. OBSERVACIÓNS

Os erros máis frecuentes no desenvolvemento da Axenda 21 Local son os seguintes:

- Non se adoitan utilizar os mesmos indicadores para o diagnóstico e para a percepción social, o que permitiría comparalos e relacionar os resultados.
- Adóitase descoñecer o investimento destinado polo concello para implementar actuacións da Axenda 21 Local, o cal é unha lagoa importante debido a que o instrumento económico é básico para prever os proxectos de mellora que se poidan realizar.
- Tampouco acostuman fixarse metas por parte do concello para cada un dos indicadores de sostibilidade e, alí onde as hai, aínda que resultan desexables, son pouco probables de conseguir –por exemplo, que non haxa ningunha queixa por ruído nocturno–, polo que resultan unhas expectativas de máximos non viables.
- Moitos obxectivos da Axenda 21 Local quedan no papel, sen que haxa vontade política para cumprilos.

BIBLIOGRAFÍA

- BALLART; RAMIÓ (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CONVENTION EUROPÉENE. SECRETARIAT (2003): *Projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe*. (CONV 820/03, 797/1/O3 REV 1). Bruxelles.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1992): *Políticas públicas do medio ambiente e calidade de vida*. Santiago de Compostela: Coordinadas.
- GARCÍA AÑÓN, M. (2002): “A avaliación e os instrumentos económicos en materia de políticas públicas do medio ambiente. Referencia ó Protocolo de Kioto”, *Revista Galega de Economía*, vol. 11, núm. 2, (decembro).
- NABASKUES, I. (2003): *Globalización y nueva política local*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (2002): *Sociología del medio ambiente. Una perspectiva internacional*. Madrid: MacGraw-Hill.
- SUBIRATS, J.; GOMÁ, R.: “Los nuevos papeles del estado en el bienestar: hacia una agenda de la innovación social”, en J. Fuhen [ed.]: *Anuario 2000. Informe sobre el estado de bienestar y previsión social en España*. Barcelona.