



Congreso Nacional del Medio Ambiente

CUMBRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

---

## **“APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO A LA DECISIÓN POLÍTICA. EL CASO DE VITORIA-GASTEIZ”**

**Blanca Marañón Martínez de Lagrán**

Técnico Ambiental del Centro de Estudios  
Ambientales  
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

### **Resumen:**

A más de 15 años del inicio del Programa 21, a la hora de hacer balance sobre la eficacia de la Agenda 21 Local es preciso reconocer que las expectativas iniciales, quizás demasiado optimistas, no se han visto en general satisfechas, si nos atenemos a la los signos cada vez más evidentes de crisis ambiental.

Más allá de cuestiones que tienen que ver con la limitada capacidad de los gobiernos locales para influir en los procesos de alcance territorial de mayor impacto, el problema reside en el seno de las propias administraciones locales, donde las inercias burocráticas, la falta de sensibilidad..., y, en definitiva, la ausencia de voluntad política real a la hora de trabajar de acuerdo con nuevos objetivos, criterios y procedimientos, sigue constituyendo el principal freno al proceso.

La voluntad política, supeditada a las propias inquietudes y demandas de la ciudadanía, es la condición necesaria para posibilitar una gestión integrada hacia la sostenibilidad y, en este sentido, la importancia de que todos los estamentos dispongan del conocimiento necesario y la información pertinente parece crucial.

El proceso de Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz no es una excepción a la situación general de las Agendas. Su trayectoria, relativamente larga en comparación con otras ciudades, permite hacer una reflexión sobre los motivos que están ralentizando la consecución de resultados palpables.

En Vitoria-Gasteiz los resultados son ambivalentes; si bien durante estos años se han producido avances importantes en determinadas áreas -las más relacionadas con el metabolismo urbano- también muchas de las iniciativas han quedado por debajo de sus posibilidades intrínsecas.

En este documento se profundiza acerca de las causas por las que el proceso de Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz no ha sido todo lo eficaz que en un principio se auguraba, y que son en gran medida extrapolables al resto de Agendas. Asimismo, se apuntan algunas iniciativas puestas en marcha recientemente o a implantar en un futuro cercano para avanzar en la consolidación de la Agenda Local como instrumento clave en la gestión municipal de Vitoria-Gasteiz.

## Comunicación:

### Introducción

La gestión urbana integrada y la participación son condiciones necesarias para el cambio, y ambas han de estar fuertemente impulsadas por la voluntad de políticos y decisores, respaldada a su vez por los propios deseos e inquietudes de la ciudadanía. Pensamos no obstante que, además del obstáculo que representa cambiar las inercias burocráticas hacia formas de trabajo más transversales y procedimientos de decisión más democráticos, lo que realmente está limitando la obtención de resultados es la dificultad de aunar intereses a la hora de implementar estrategias más “sostenibles”.

Para conseguir este deseable cambio de actitudes y comportamientos que impliquen “mejores” decisiones, es crucial que todos los estamentos dispongan del conocimiento necesario, es decir, de la información pertinente, adecuadamente analizada y transmitida.

El bloque 3 de esta jornada técnica se plantea con el fin de **dar cuenta y valorar los alcances del desarrollo de las agendas 21 locales en lo que respecta a la utilización del conocimiento** derivado de la revisión de los planes de acción e indicadores en las decisiones de los individuos y colectivos que inciden en el territorio, **profundizando en los motivos que dificultan el uso y planteando nuevos mecanismos** para mejorar el conocimiento, afianzar las agendas y, en definitiva, mejorar los resultados.

Vitoria-Gasteiz firma la carta de Aalborg en el año 1995, convirtiéndose en una de las primeras ciudades españolas en iniciar este proceso. Su relativamente “larga” trayectoria permite efectuar un análisis con el que se intenta dar respuesta a algunas de las cuestiones planteadas en este foro.

Para aproximarnos a este análisis es necesario revisar el modelo de Agenda 21 implantado en V-G, y **entender sus peculiaridades**, que han condicionado en gran medida los resultados obtenidos. **El carácter pionero, con la consiguiente falta de referencia, y el deseo de obtener resultados a corto plazo**, han conferido al proceso una serie de particularidades, algunas de las cuales se han manifestado como debilidades del proceso.

---

## Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz. Principales hitos

- En 1995 Vitoria-Gasteiz firma la *Carta de Aalborg de Ciudades y Pueblos Europeos hacia la Sostenibilidad*, lo que supuso el inicio del proceso de Agenda Local 21 de Vitoria-Gasteiz.

- En sus inicios (1996-1997) la elaboración de la Agenda Local 21 se asume desde el cuerpo técnico del Ayuntamiento. Los técnicos de los diversos departamentos municipales, trabajando de forma interdepartamental, realizaron una revisión y análisis de las políticas municipales que se estaban llevando a cabo relacionadas con el desarrollo sostenible. Como fruto de este trabajo se elaboró un primer documento o borrador técnico "*Estrategias y acciones hacia la sostenibilidad*", que contenía el diagnóstico efectuado y una propuesta genérica de objetivos de mejora y de líneas de actuación a medio-largo plazo.

- En 1998, por razones de operatividad, se toma la decisión de acotar el campo de actuación a la vertiente ambiental de la sostenibilidad dejando para fases posteriores la incorporación de la componente socioeconómica. De esta forma, la Concejalía de Medio Ambiente pasa a asumir la responsabilidad de pilotar el proceso y se establecen las siguientes áreas de trabajo principales, en las que basar la estrategia de sostenibilidad: *contaminación urbana, tráfico y transporte, agua, energía, industria, residuos, urbanismo, naturaleza y biodiversidad, salud y riesgos ambientales e información, educación y participación ciudadana*.

Una vez acotado el campo de trabajo, se efectúa una amplia encuesta ciudadana con el objetivo principal de incorporar la opinión de la población y así establecer un orden de prioridad en el tratamiento y seguimiento de los diversos temas y aspectos.

Finalmente se diseña el modelo de Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz, modelo fundamentalmente dirigido a la revisión, evaluación, comunicación y a la mejora continua de los aspectos ambientales de la ciudad y del municipio, de acuerdo a un sistema de 21 indicadores representativos del estado de sostenibilidad de las 10 áreas temáticas establecidas.

El sistema seleccionado incluye indicadores de distinto tipo (estado-presión-respuesta), con diferente grado de concreción y de representatividad. Se diseñó con fines informativos básicamente.

- El 31 de julio de 1998 el gobierno municipal, en pleno, aprobó de forma unánime un *Acuerdo de respaldo a la Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz*, que se concretó, por un lado, en la aprobación del listado de indicadores establecido y, por otro, en el compromiso de desarrollar un conjunto de líneas de actuación, que son las que han dado cuerpo a la estrategia de sostenibilidad desarrollada durante estos años.

Compromisos plenarios:

- Evaluar anualmente el estado del medio ambiente de la ciudad y el municipio mediante la revisión y análisis de los indicadores ambientales y difundir ampliamente entre la ciudadanía los resultados obtenidos mediante la edición de un boletín anual.
- Desarrollar un plan anual de educación ambiental para el desarrollo sostenible.
- Impulsar el Consejo Sectorial de Medio Ambiente como foro de debate y discusión para el fomento de la participación ciudadana.

- En respuesta al acuerdo político de respaldo al proceso de Agenda, en el año 2000 se crea el *Consejo Sectorial de Medio Ambiente*, como órgano de participación ciudadana de la Agenda Local 21 de Vitoria-Gasteiz. Nace con vocación de ser un órgano consultivo para el Ayuntamiento en el que estuvieran representados los ciudadanos a través de los principales colectivos sociales e institucionales del municipio.

Las funciones, composición y normas de funcionamiento de este órgano de participación están recogidas en el Reglamento Interno de Funcionamiento que fue aprobado en sesión extraordinaria el 2 de diciembre de 2004, y que significa un nuevo paso en la consolidación e impulso de este foro de participación ciudadana.

En la actualidad son casi 40 los colectivos participantes (asociaciones vecinales, grupos ecologistas, sindicatos, universidad, instituciones...) que forman este foro de debate y discusión para la conservación, defensa y mejora del medio ambiente natural y urbano del municipio de Vitoria-Gasteiz.

- El 27 de septiembre de 2002 el Pleno Municipal aprobó por unanimidad el *Plan de Acción Ambiental de la Agenda 21*, que concreta las actuaciones a acometer durante el quinquenio 2002-2007 para avanzar hacia los objetivos de sostenibilidad asumidos en la Agenda 21 para cada una de las áreas temáticas ambientales definidas.

El Plan contempla sólo aquellas áreas temáticas cuya gestión es competencia exclusiva de los departamentos del Área de Medio Ambiente: agua, contaminación urbana, residuos, naturaleza y biodiversidad e información, educación y participación ciudadana. El resto de áreas temáticas de la Agenda 21 (tráfico y transporte, urbanismo, industria, energía y salud y riesgos ambientales) trascienden a las competencias directas del Área de Medio Ambiente, por lo que no se tratan con el nivel de detalle necesario aunque se apuntan algunos objetivos y acciones posibles a adoptar.

Tras la redacción inicial por parte de los equipos técnicos de los departamentos del Área de Medio Ambiente (AMVISA, Departamento de Medio Ambiente y Centro de Estudios Ambientales), el documento se sometió a una extensa fase de debate y revisión social por parte de los grupos y asociaciones ciudadanas representados en el Consejo Sectorial de Medio Ambiente, así como por todos los Grupos Políticos Municipales.

El Plan incluye la temporalización de las acciones y una estimación económica, diferenciando entre aquellos costes asociados a Presupuestos Ordinarios del Ayuntamiento y aquéllos en los que existe una previsión de financiación externa. La aportación económica total estimada asciende a 186.423.737 euros.

Durante el año 2006 se ha realizado la revisión del grado de cumplimiento de este Plan de cara a la elaboración del próximo Plan de Acción 2007-2012.

- En octubre de 2002 Vitoria-Gasteiz firma su *adhesión a la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad (Udalsarea 21)*, red creada con el ánimo de impulsar las Agendas 21 Locales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta anexión ha supuesto, entre otras cosas, la adopción del sistema de indicadores comunes propuesto por Udalsarea y su adaptación al sistema propio de Vitoria-Gasteiz. De esta forma se ha pasado de 21 a 35 indicadores referidos no sólo a temas ambientales, sino también a otros aspectos como el bienestar social, la cooperación al desarrollo, demografía, pobreza y exclusión social y mercado de trabajo.

El Pleno Municipal, reunido el 26 de mayo de 2004, aprobó por unanimidad la revisión y ampliación del sistema de indicadores de sostenibilidad del proceso Agenda Local 21 de Vitoria-Gasteiz.

- En 2005 Vitoria-Gasteiz firma el *Acuerdo Voluntario de Ciudades Verdes-Declaración de San Francisco y los compromisos de Aalborg+10*

Con motivo de la celebración de los actos centrales del Día Mundial del Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz, junto a otras 60 ciudades del mundo, tomó parte en las reuniones de trabajo y de discusión y en la concreción del documento final de los

llamados Acuerdos Urbanos del Medio Ambiente - Declaración de Ciudades Verdes 2005, San Francisco.

Por otro lado, la adhesión a los Compromisos Aalborg+10, supone para Vitoria-Gasteiz la aceptación de nuevos compromisos para avanzar hacia el desarrollo sostenible y para reforzar el proceso de Agenda 21, estructurándola en torno a los temas clave y superando la dimensión ambiental.

- En cumplimiento de los compromisos adquiridos a través de las adhesiones firmadas por Vitoria-Gasteiz, desde 2005 se está elaborando por expertos externos un exhaustivo *informe-diagnóstico sobre el estado actual del medio ambiente y las condiciones de sostenibilidad en el municipio de Vitoria-Gasteiz*. Estará listo para finales de 2006.

La elaboración de este estudio (GEO Vitoria-Gasteiz) se enmarca dentro de la iniciativa GEO Ciudades, impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente-PNUMA para la evaluación ambiental de las ciudades. Será el primer informe GEO europeo constituyendo por tanto una experiencia sobre la aplicación de la metodología GEO Ciudades al entorno europeo.

Prácticamente finalizado, el informe contiene una reflexión crítica y a nuestro juicio acertada, sobre las limitaciones del proceso, sobre los resultados alcanzados, sobre la concepción y el uso ciudadano y político de la Agenda 21..., que creemos va a resultar muy relevador para nosotros y también para el objeto de este foro y algunas de cuyas conclusiones nos permitimos reproducir.

- El 19 de diciembre de 2005 se presentó ante las instituciones y la ciudadanía el *Observatorio de Sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz*. Este nuevo organismo nace con el objetivo de promover e impulsar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el ámbito local. Durante el 2006 se está perfilando su composición y funcionamiento.

---

## **Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz. Algunos resultados**

A continuación se reproduce la siguiente reflexión acerca del proceso, extraída del informe-diagnóstico sobre el estado del medio ambiente y la sostenibilidad en Vitoria-Gasteiz:

***“Como no podía ser de otra forma, la conjunción de estos factores, una participación de índole meramente consultiva y unos objetivos fundamentalmente técnicos y sectoriales, fue generando una percepción creciente de la Agenda 21 en esta primera etapa como una instancia municipal encargada del control técnico de calidad de algunas variables ambientales básicas, un enfoque muy limitado en relación con la concepción original del Programa 21.***

***En este aspecto, por otra parte, es preciso reconocer que la Agenda 21 y sus mecanismos de seguimiento, a los cuales la corporación municipal ha dedicado medios y recursos, han cumplido a lo largo de esta primera fase de la Agenda una función muy importante como observatorio ambiental y han permitido establecer series de datos de importancia de cara al futuro de la sostenibilidad en la ciudad, a diferencia de lo que ha sido habitual en otras localidades.***

***La publicación anual de un boletín de seguimiento de la Agenda 21 es uno de los aspectos ejemplares de este proceso y ha sido el elemento de continuidad para establecer el nuevo marco de la segunda fase de la Agenda 21.***

***Podría decirse que el inicio de esta segunda fase se puede considerar ligado a la incorporación de Vitoria en el año 2002 a Udalsarea 21, la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad, se refleja sobre todo en la revisión total y la ampliación del sistema de indicadores, que pasan a ser 35, y en el peso específico que adquieren los de carácter socioeconómico y urbanístico en relación con los más específicamente metabólicos, que también se modifican y amplían”.***

En Vitoria-Gasteiz los resultados obtenidos son ambivalentes; si bien durante estos años se han producido avances importantes en determinadas áreas -las más relacionadas con el metabolismo urbano (como pone de manifiesto la evolución de algunos indicadores relacionados) -también muchas de las iniciativas han quedado por debajo de sus posibilidades intrínsecas. Este hecho está relacionado fundamentalmente con el carácter sectorial de la Agenda, implícito desde su formulación y que se hizo más explícito en el Plan de Acción Ambiental. Esta primera lectura permite ya dar respuesta a algunas de las cuestiones planteadas:

**¿se ha conseguido transversalizar el concepto de sostenibilidad a todos los departamentos municipales? ¿es la sostenibilidad el objetivo central de la política de los municipios?**

Desde el punto de vista formal, a excepción de en las políticas ambientales exclusivamente dependientes del Área de Medio Ambiente, la incorporación de los



principios de sostenibilidad no han pasado de su mera formulación; ni siquiera las políticas urbanísticas o políticas de movilidad, directamente relacionadas con la problemática ambiental, han integrado formalmente principios de sostenibilidad. La ausencia de consideraciones sociales y culturales y la falta de integración de principios de sostenibilidad en políticas de vivienda, de gestión del suelo, de tráfico... han limitado de hecho la adecuada resolución de muchos problemas que requieren ser planteados de forma integrada y holística.

Esta situación está cambiando, y se están adoptando los mecanismos necesarios para revertirla. Algunas iniciativas en marcha, como por ejemplo, la redacción del Plan de Movilidad Sostenible de Vitoria-Gasteiz o la elaboración de directrices de sostenibilidad a incluir en la próxima revisión del Plan General de Ordenación Urbana, de la mano del recientemente creado Observatorio de Sostenibilidad, son evidencias del reciente cambio de giro hacia la necesaria integración intersectorial e interdepartamental.

### **Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz. Aplicación del conocimiento a la decisiones**

En este punto se trata de responder a la siguiente cuestión:

**¿Cómo se está aplicando el conocimiento a la decisión política, es decir, en qué medida se están teniendo en cuenta los resultados de las revisiones de los indicadores y de los planes de acción en la gestión municipal?**

Además de las limitaciones derivadas de la excesiva sectorización y escasa transversalidad de la herramienta, que lleva a obtener resultados parciales, existen otros problemas que están impidiendo una mayor utilización y aplicación de los resultados y que tienen que ver con el conocimiento real que aportan las herramientas técnicas utilizadas, básicamente los indicadores. Se apuntan varias causas:

#### Naturaleza y calidad de la información

El carácter sectorial de la Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz se refleja tanto en el diagnóstico y estudio inicial como en el listado de indicadores finalmente seleccionados que limitan la visión de la ciudad y el territorio que debe ser entendida como un todo orgánico de funcionamiento ecosistémico. Los temas que abarcan son muy limitados y además sólo se analizan algunas variables y no todas; tal es el caso del urbanismo, por ejemplo, tratado inicialmente desde el punto de vista de la rehabilitación, la accesibilidad y los servicios, pero no desde el punto de vista del consumo de suelo, impulsado por el planeamiento urbano.

Además de su carácter sectorial, este primer **diagnóstico** se efectuó de una manera un tanto “intuitiva” por parte de los técnicos municipales y, por tanto, sin el deseable concurso de instrumentos de contabilidad ambiental, auditorías o ecodiagnósticos, e incluso estudios de huella ecológica, que hubieran requerido muchos más recursos e implicación.

En cuanto al sistema de **indicadores**, el foro plantea las siguientes cuestiones:

**¿qué indicadores son más útiles para guiar la intervención política, qué razones hay para que políticos y gestores hagan un uso tan escaso de los mismos? ¿qué características deberían tener para ser usados en la rutina...?**



La revisión y evaluación periódica desde el año 1998 nos ha permitido disponer de una serie relativamente larga de datos, de gran importancia, para conocer la evolución de muchos aspectos y, para efectuar una revisión de su idoneidad en relación con la calidad de la información que aportan. Así, en 2002, con una serie completa de 6 años, se efectuó una primera valoración sobre la bondad de cada indicador individual o grupo de indicadores temáticos.

Se observó que algunos indicadores presentaban ciertas características problemáticas que debilitaban su funcionalidad, de manera que la información que aportaban no resultaba relevante para los fines de evaluación pretendidos ni reflejaban adecuadamente las condiciones de sostenibilidad. Así, se estableció la siguiente casuística:

- . algunos indicadores no estaban adecuadamente formulados y aportaban una información muy sesgada y no representativa del problema a analizar (excesivamente concretos y sectoriales); su validez sólo se justificaría si fuesen acompañados de indicadores relacionados
- . en algunos casos, los resultados no orientaban sobre el tipo de actuación a adoptar, es decir, los indicadores no estaban suficientemente relacionados con las acciones o con los agentes implicados.
- . en otros casos, el indicador se mostraba excesivamente estático, no representando adecuadamente la evolución de un aspecto o variable ambiental.
- . por último, en algunas ocasiones el cálculo del indicador resultaba muy costoso, limitando la obtención de resultados con la periodicidad deseable.

En general se concluyó que el sistema aplicado era insuficiente, ya que había muchos aspectos que no quedaban recogidos, tampoco quedaban suficientemente reflejadas las interrelaciones entre diferentes áreas temáticas, lo que lo convertía en un sistema poco integrado. Se mostraba además excesivamente estático y apenas orientaba sobre las actuaciones y políticas a adoptar.

En 2002, el sistema de indicadores se amplía a 35, incluyendo ya algunos de carácter socioeconómico y urbanístico en relación con los más específicamente metabólicos, que también se modifican y amplían. Siguiendo con el ejemplo del urbanismo, que pasa a denominarse a partir de 2003 urbanismo y territorio, se incluyen nuevos indicadores relacionados con el uso sostenible del suelo. Se puede afirmar que este nuevo sistema supone un salto importante en el proceso y también en la repercusión y utilización de esta herramienta.

Está claro que la utilidad del sistema está claramente relacionado con el tipo de indicadores sujetos a evaluación. Así, son necesarios indicadores referidos a los aspectos más importantes, conflictivos o que en mayor medida influyen en el territorio municipal, como es el planeamiento y la movilidad. Indicadores como el grado de artificialización del suelo, fragmentación del territorio, indicadores de accesibilidad y las pautas de movilidad son esenciales para guiar la intervención política.

. Respecto al **Plan de Acción Ambiental** aprobado en 2002, su principal virtualidad ha sido servir como instrumento de trabajo técnico para organizar los trabajos en el Área de Medio Ambiente y sobre todo como herramienta planificadora.

Los mecanismos establecidos para su seguimiento y comunicación son muy débiles, de forma que únicamente se ha efectuado una revisión interna en el año 2005 sobre el grado de ejecución del Plan, sin un adecuado análisis sobre los resultados obtenidos de acuerdo con el sistema de 35 indicadores.

Muchas de las acciones que contempla se refiere a la elaboración de planes, que requieren un plazo más o menos largo desde su puesta en marcha para ofrecer resultados reales. De cualquier forma, la evaluación continua del plan debería adaptarse a las necesidades concretas de revisión de las diferentes acciones planteadas, de acuerdo con el sistema de indicadores definido.

Durante el 2007 está previsto elaborar un nuevo plan de acción que incluya el resto de áreas temáticas, y que se evalúe a través de una batería indicadores dirigidos, por un lado, a efectuar un seguimiento del grado de ejecución (indicadores de ejecución) y, por otro, a revisar la idoneidad de las acciones en función de la adaptación de los resultados a los objetivos de sostenibilidad (indicadores técnicos referidos a la gestión). Estos indicadores deberán quedar claramente ligados al sistema de 35 indicadores básicos dirigidos a la comunicación y divulgación ciudadana.

. En resumen, las deficiencias de estos sistemas en relación con la información y conocimiento que están aportando acerca de las condiciones de sostenibilidad del municipio de Vitoria-Gasteiz, y la necesidad de reforzar este aspecto, como paso previo al nuevo enfoque que se pretende dar al proceso de Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz, han motivado que en 2005 se haya contratado a expertos externos un exhaustivo diagnóstico sobre el estado del medio ambiente y las condiciones de sostenibilidad en el municipio de Vitoria-Gasteiz, fundamentalmente dirigido a **MEJORAR LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD TERRITORIAL.**

Los objetivos más concretos son:

- a. Informar a la ciudadanía, a técnicos y responsables políticos... acerca de la situación ambiental y de la respuesta municipal ante los retos, amenazas y oportunidades que se le presentan.
- b. Monitorizar la evolución de la situación ambiental.
  - i. Analizando tendencias (seguimiento de indicadores).
  - ii. Identificando aspectos y temas claves o conflictivos y necesidades de información.
  - iii. Identificando los principales agentes generadores de impactos.
- c. Determinar el grado de avance o retroceso respecto al cumplimiento de compromisos ambientales y otros documentos marco (Plan de Acción Ambiental, Estrategia Ambiental Vasca, Aalborg+10, Carta de Ciudades Verdes...).
- d. Contribuir a la sensibilización de la población acerca de su responsabilidad en la problemática ambiental local y global.
- e. Orientar en la propuesta y/o redefinición de objetivos y líneas de actuación para la mejora de las condiciones ambientales y de sostenibilidad, enmarcado todo ello dentro de un proceso de autoevaluación y mejora continua.

La aplicación más inmediata de este análisis será el establecimiento de objetivos y propuestas de acción a incluir en el nuevo Plan de Acción de la Agenda 21 Local y en la próxima revisión del actual Plan General de Ordenación Urbana.

Además de profundizar en el conocimiento sobre la realidad territorial del municipio, para promover la acción sostenible se necesita conocimiento sobre nuevos escenarios de actuación para todos los ámbitos de gestión municipal: movilidad, urbanismo, etc.

En estos últimos años, desde el CEA se ha promovido o colaborado en la realización de varios estudios en ambas líneas, como por ejemplo:

“La alta densidad como condición para la sostenibilidad”

“El balance energético en la construcción de edificios y su aplicación en el entorno urbano”

“Información, competitividad y sostenibilidad en los sistemas urbanos”

“Análisis y diagnóstico de la conectividad ecológica y paisajística en el Sector Sur de Vitoria-Gasteiz” (Octubre de 2004)

. “Análisis de la diversidad urbana como estrategia de sostenibilidad”

. “Condicionantes, bases y directrices para la ordenación urbanística y la puesta en valor de los recursos naturales en la zona Sur de la ciudad de Vitoria-Gasteiz” (Octubre de 2004)

Pensamos que es fundamental continuar con esta línea, promover la investigación, la cooperación y la accesibilidad a buenas prácticas. El trabajo en red puede servir para este propósito. En nuestra ciudad, estas funciones serán desarrolladas por el Observatorio de Sostenibilidad.

#### La comunicación de la información

Respecto a la importancia de la comunicación de los resultados, el foro se plantea las siguientes cuestiones: **¿llegan los resultados a todos los agentes de intervención? ¿son los mensajes claros y adecuados y se interpretan correctamente? Es precisa una interpretación social de los indicadores o es suficiente con la interpretación política y técnica?**

En nuestro caso, los indicadores se miden y evalúan anualmente y se plasman los resultados en un “boletín” en el que, además del dato del año en cuestión y de toda la serie de años, se recogen las principales acciones llevadas a cabo para cada uno de los temas objeto de evaluación y el trabajo desarrollado por el Consejo Sectorial de Medio Ambiente. El boletín se distribuye en papel y en digital.

Sobre este aspecto, el GEO Vitoria-Gasteiz señala lo siguiente:

*...“la publicación anual de un boletín de seguimiento de la Agenda 21 es uno de los aspectos ejemplares de este proceso y ha sido el elemento de continuidad para establecer el nuevo marco de la segunda fase de la Agenda 21”..*

*... “se echa en falta, sin embargo, una mayor elaboración en torno a la definición y significado de los indicadores, sobre todo teniendo en cuenta la función comunicativa del Boletín, así como una mayor transparencia en cuanto a las metodologías utilizadas y los datos numéricos reflejados.”*

Inicialmente se hicieron importantes esfuerzos por comunicar el proceso y los resultados, a través de una exposición inicial itinerante por los principales Centros Cívicos de la ciudad, y de una amplia distribución del boletín en todos los kioscos de la ciudad; en la actualidad, el boletín, aunque incluye nueva información, se ha tecnificado y su difusión es más limitada y dirigida.

La presentación pública de los resultados se realiza en rueda de prensa por el Alcalde, y las declaraciones son recogidas por los principales medios de comunicación (prensa,

radio y televisión locales) siendo ésta por tanto la principal vía de comunicación a la ciudadanía.

A nivel político, el informe suele tratarse en sesión extraordinaria del Consejo Rector del CEA, en el que están representados todos los partidos políticos.

A nivel social, el Consejo Sectorial de Medio Ambiente analiza los resultados que, ofrecidos de forma parcial y sectorial, no suelen llevar a posicionamientos muy encontrados con las políticas en curso.

De acuerdo con el estudio GEO Vitoria-Gasteiz, pensamos que la estrategia comunicativa no ha calado suficientemente entre la ciudadanía, debiendo reforzarse este aspecto, en sintonía con una fortalecida estrategia educativa.

A tenor de los hechos, parece que, aunque la presión social no es tan fuerte como podría llegar a ser de mejorar los sistemas de comunicación y transmisión de la información, sí que al político le preocupa la opinión del ciudadano y, en este sentido, la lectura que hacen los medios de comunicación, obligando de “alguna manera” a un posicionamiento sobre la necesidad de abordar determinadas problemáticas. Tal es el caso del tráfico, destacado como problema acuciante y para el que el Alcalde se comprometió en la presentación de los indicadores del año 2004 a elaborar un Plan de Movilidad Sostenible, actualmente en fase de redacción.

Además de estas deficiencias en los mecanismos de comunicación, y quizás también por ello, la participación ciudadana es como ya se ha comentado uno de los puntos débiles del proceso. Para superar esta limitación resulta necesario reforzar la capacidad de decisión ciudadana sobre el proceso de Agenda 21. En este sentido, el Consejo Sectorial de Medio Ambiente, como órgano exclusivo de participación ciudadana, debe aún trascender a su carácter principalmente informativo. Además, persiste la dificultad para tener en consideración la opinión del ciudadano no asociado u organizado.

En estos últimos meses se han puesto en marcha nuevas fórmulas de participación, en concreto se ha celebrado un Taller de Participación Ciudadana “Futuros Posibles de Vitoria-Gasteiz” en el marco del diagnóstico GEO-Ciudades y un Foro Ciudadano para la Movilidad Sostenible en el marco de la redacción del Plan de Movilidad Sostenible de Vitoria-Gasteiz.

### La utilización de la información

Un problema grave de las agendas, aparte de su importante sesgo hacia los aspectos “más ambientalistas”, es que no existe un marco procedimental o marco normativo para su aplicación, que ligue el proceso y los resultados a un conjunto de derechos y obligaciones legales relacionadas con el planeamiento urbanístico, el impacto ambiental...

A pesar de estas limitaciones más generales, y de las referidas en el análisis interior, para el caso más específico de Vitoria-Gasteiz, la Agenda y el sistema de indicadores está siendo utilizado no sólo como herramienta propositiva de mejora ambiental sino también para valorar técnicamente diversos planes y propuestas municipales y supramunicipales.

De esta forma, de la mano de la Agenda 21, y a través de la emisión de informes, el Área de Medio Ambiente y, concretamente, el Centro de Estudios Ambientales, que es actualmente quien coordina este proceso, está potenciando la inclusión de criterios de sostenibilidad en varias propuestas de ciudad, sobre todo urbanísticas. Así, son varios los planes territoriales y urbanísticos redactados en estos últimos años que han sido objeto de informes. Los objetivos son:

- . Sugerir, proponer la inclusión de criterios ambientales y de sostenibilidad en las determinaciones.

- . Efectuar una revisión crítica en relación con la posible afección a aspectos ambientales y en relación con el cumplimiento de los objetivos, criterios e indicadores de sostenibilidad establecidos y de los compromisos suscritos.

Un ejemplo de utilización de la Agenda más allá de su función de herramienta de mejora ambiental, ha sido la revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz, en el año 1990, que ha venido a suplir en parte el hecho de no haber servido inicialmente para aplicar una forma de planeamiento basada en los principios más avanzados de sostenibilidad urbana.

No obstante, en el año 2000, se solicita un análisis de afecciones ambientales y de sostenibilidad del documento de aprobación provisional, a modo de autoevaluación. Se trataba de un documento tremendamente expansionista y muy enfrentado a los objetivos y parámetros de sostenibilidad, sobre todo referidos al consumo de suelo y otros recursos renovables y de movilidad sostenible.

Los resultados del informe, contrarios a muchas de las determinaciones propuestas por el Plan, tuvieron una fuerte repercusión, al menos política y no tanto pública, que llevaron a la desestimación de algunas propuestas, y así se consiguió revisar al alza la densidad edificatoria de algunos sectores residenciales y contener las importantes ampliaciones urbanísticas previstas para los pequeños pueblos.

En esa misma tónica y también con esos mismos argumentos, se ha informado sobre otros planes territoriales supramunicipales y urbanísticos y en proyectos más concretos. De esta forma se ha conseguido aumentar la colaboración con otros departamentos municipales, como con el Departamento de Urbanismo para incluir modificaciones en planes parciales y proyectos de urbanización (rediseño de viales, soluciones de saneamiento...).

A pesar de no ser la manera adecuada, se están filtrando y analizando propuestas. Señalar, sin embargo, que la falta de un procedimiento claro de intervención está suponiendo que otras iniciativas, también de calado, no están pasando este filtro.

**La movilidad** es otro aspecto importante en el que actualmente se trabaja. En 2004, como consecuencia de la presentación de los resultados de los indicadores, se adquirió el compromiso de prestar especial atención a este asunto, para el que los indicadores señalaban una evolución negativa. Así, anunció la elaboración de un Plan de Movilidad Sostenible. Se daba la circunstancia de que ese mismo año la Agenda 21 Escolar trabajaba ese tema y los resultados del Foro Escolar apuntaban en la misma dirección. Constituye este caso un ejemplo de aplicación del conocimiento a la decisión política.

Finalmente, en 2006 se encarga la redacción de este plan que está previsto finalizar en 2007. Como estudio previo para el plan, y base de conocimiento, se ha elaborado

un diagnóstico sobre la movilidad en la ciudad, que analiza desde la óptica de la sostenibilidad las medidas existentes y previstas.

El proceso para la puesta en marcha del plan se fundamenta en cuatro pilares básicos: **consenso político, coordinación a nivel municipal de todos los departamentos** implicados tanto en la planificación como en la gestión de la movilidad, **amplia participación ciudadana y soluciones técnicas viables.**

Es éste el primer ejemplo que plantea la inclusión de criterios de sostenibilidad en un área no estrictamente ambiental y también uno de los primeros productos del recién creado Observatorio de Sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz.

Del análisis efectuado se puede concluir que se están dando pasos en la dirección adecuada y que en definitiva la Agenda 21 Local, aunque tímidamente, está suponiendo un aumento de la coordinación interdepartamental necesaria para una gestión urbana más integrada y coherente con los principios de sostenibilidad.

---

### **Nuevas herramientas para superar deficiencias y mejorar el proceso**

Como se afirma en la primera parte del análisis, aunque se han conseguido avances importantes, en temas como los espacios naturales, el agua, la energía o los residuos, para los que se han elaborado planes integrales de gestión que están dando sus frutos, también muchas de las iniciativas y objetivos han quedado por debajo de sus posibilidades intrínsecas.

Entre otras causas, el informe GEO Vitoria-Gasteiz, señala la descoordinación, la falta de implicación ciudadana y el excesivo dirigismo, pero sobre todo la dificultad inherente a todas las políticas ambientales de actuar dentro de un escenario marcado por una versión de la economía de mercado en la que la idea de desarrollo va indefectiblemente unida a la de consumo acelerado de recursos y por un modelo territorial para el cual el suelo es simplemente el soporte necesario para aquellas actividades económicas que pueden aportar ventajas competitivas dentro de una economía globalizada.

Desde el año 2005 la Agenda de V-G entra en una nueva fase que se materializa en la figura del recién creado Observatorio de la Sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz, con el que se intenta superar las deficiencias existentes. Orientará su trabajo hacia:

- . la mejora de la recogida y la gestión de la información para la formulación de políticas urbanas más eficaces
- . la implantación de planes y programas municipales de sostenibilidad con la propuesta de nuevos escenarios de ciudad
- . la promoción de la participación de los agentes sociales y económicos en los procesos de sostenibilidad.

En el observatorio, por tanto, la diagnosis y la evaluación de la sostenibilidad asumen un claro protagonismo, por tanto se seguirá trabajando en la consolidación de un sistema integrado de indicadores que dé soporte tanto a la planificación estratégica como a la formulación y posterior evaluación, de las políticas sociales, económicas y ambientales.



Entre las numerosas herramientas con las que cuenta en el campo de la información se puede hacer mención al Sistema de Información Ambiental de Vitoria-Gasteiz. Las acciones concretas a abordar y productos a obtener serían las siguientes:

Coordinación en materia de sostenibilidad

Plan de Acción de la Agenda 21

Secretaría de la Mesa de Coordinación del Área de Medio Ambiente

Información, evaluación y diagnosis

Sistema de Información Ambiental (SIAM)

GEO Vitoria-Gasteiz (PNUMA)

Indicadores de sostenibilidad

Informes de sostenibilidad

Desarrollo de escenarios de sostenibilidad

Plan de Movilidad Sostenible

Bases y criterios para una planificación territorial sostenible

Plan de Horticultura y Agricultura Ecológica

Plan Integral de Ahorro de Agua

Plan Director de Desarrollo Sostenible de Álava

Directrices de sostenibilidad para las actividades económicas

Cooperación y Desarrollo Tecnológico

Foro Ambiental de Empresas

Modelos de simulación Ciudad-Territorio

Colaboraciones (OSE, Instituto de Sostenibilidad de la UPM...)

Innovación

Catálogo de Buenas Prácticas

Certamen internacional +Verde

**Participación**

En suma, el Observatorio de la Sostenibilidad puede convertirse en ese eje tan necesario en torno al cual coordinar las políticas hasta ahora más o menos dispersas de sostenibilidad y en una oportunidad fundamental para conseguir al fin que la nueva generación de planes urbanísticos y territoriales incorpore de forma decidida criterios sólidos de sostenibilidad, convirtiendo a Vitoria definitivamente en un referente internacional como modelo del nuevo urbanismo sostenible.