

A redós de les alenades de la Cimera de Rio, l'any 1992, i de la I Conferència Europea sobre les Ciutats Sostenibles, celebrada a Aalborg (Dinamarca) el 1994, diverses institucions han promogut durant els darrers anys processos de planificació estratègica amb criteris ambientals i sostenibilistes, coneguts també amb el nom d'agendes 21.

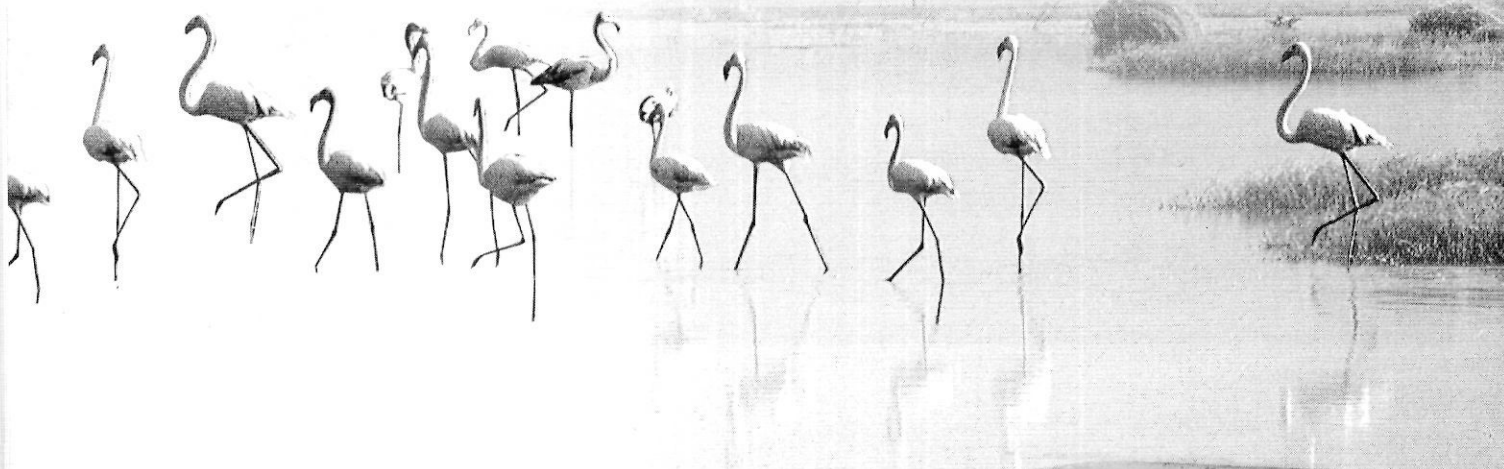
En el cas dels ajuntaments i en l'àmbit de les comarques de Girona, això s'ha materialitzat inicialment en els anomenats plans d'acció local per a la sostenibilitat (PALS), que d'ençà del 1998 han estat dinamitzats per la Diputació de Girona mitjançant un ambiciós programa de suport tècnic i financer.

Partint d'una certa indefinició procedimental però amb una forta voluntat per assolir aquest gran repte, al llarg d'aquests últims anys s'ha bastit un ideari programàtic com a fonament d'aquest projecte col·lectiu, s'ha estructurat una metodologia de treball i s'ha efectuat una intensa tasca pedagògica per explicar a uns i altres l'oportunitat d'aquesta mena de processos. Però per damunt de tot hi ha hagut una important feina d'experimentació, de passos endavant i algunes petites reculades, així com d'adquisició de coneixements que en cap cas voldríem que fossin balders i no compartits.

Amb la renovació dels ajuntaments que tingué lloc aquest passat mes de maig de 2003 pensem que s'ha acomplert una primera etapa i que toca fer balanç. Als articles que formen aquest dossier, el lector hi trobarà reflexions al voltant de les eines de què s'ha dotat els municipis gironins per avançar en l'ideari del desenvolupament sostenible, quin és el seu estat d'aplicació, com també l'anàlisi d'allò de què podem estar satisfets i d'aquelles altres coses que caldria redreçar. També hem volgut que un municipi, de ben segur que en nom de tots els que han encetat aquest camí, ens expliqués la seva experiència en l'elaboració del Pla d'acció local, què ha significat en l'activitat quotidiana de la vila i quines són les expectatives que han posat en aquesta mena de planejament estratègic.

El moment en el qual vivim, tant en l'òptica local com a escala planetària, es troba ple d'incerteses que caldrà resoldre sense pretextos al llarg dels propers anys. Del camí pres i de les decisions adoptades segurament en dependran aspectes transcendents per al futur de la humanitat. Només el temps i petites dosis de perseverança i tenacitat ens faran veure si des d'aquest racó de món hem contribuït a plantar els fonaments per a un futur millor i més garantit o si, tal vegada, ens acabarem estavellant en un salt excessivament pretensions.

Ramon Fortià



# Les Agendes 21 locals a les comarques de Girona: **el repte de la sostenibilitat**

**Dossier**





---

# Rio, Aalborg, Johannesburg (i Girona). La planificació estratègica als nostres pobles i ciutats

---

Ramon Fortià

---

**R**io ens va donar un cop de mà. A vegades penso que ens va atorgar la credibilitat necessària que ens permeté sortir de les trinxeres. El discurs sostenibilista –fins llavors per a molts conservacionista– es deslliurava de qualsevol estigma de radicalitat i s'incorporava d'igual a igual al debat públic sobre el futur del nostre món. Pocs conceptes i poques percepcions han pogut canviar tant en tan poc temps.

De llavors ençà, els pronòstics que la societat demana ja no són només els dels economistes. Ni tampoc són els arquitectes ni els enginyers els únics als qui es requereix un càlcul per conèixer la resistència d'estructures i sistemes. Conjuminar progrés, benestar, durabilitat dels recursos i equitat social sembla ser ara tan important com desplaçar-nos en tren a 300

per hora o conquerir l'òrbita de Mart. Aquesta és, crec, la gran aportació de Rio.

L'eufòria per un món més just i solidari i l'exigència de canvis en els sistemes productius es traduïren l'any 1992, a la Conferència per al Medi Ambient i el Desenvolupament de Rio de Janeiro, en un seguit de documents. Entre aquests, l'Agenda 21, adoptada amb valor de resolució de l'ONU, hi tingué un paper destacable com a pla d'acció amb la finalitat d'establir les bases per a un futur en el qual el desenvolupament fos sostenible socialment, econòmic i ambiental.

Amb el convenciment que les comunitats locals constitueixen un context més que adequat per a la implementació dels principis de la sostenibilitat, l'Agenda 21 aprovada a Rio féu una crida a aquestes agrupacions ciutadanes per tal que elaboressin la seva pròpia agenda 21 local, amb un pla d'acció que assumís els objectius generals i els traduís en accions concretes per a una població específica.

La proclama de Rio i tota la seva atmosfera no tardaren a projectar-se a la vella Europa. Dos anys més tard, a la ciutat danesa d'Aalborg, se celebrà la I Conferència Europea sobre les Ciutats Sostenibles, on les autoritats locals i els representants d'organitzacions internacionals i membres d'administracions i entitats privades varen adoptar l'anomenada Carta de les Ciutats Europees cap a la Sostenibilitat –o Carta d'Aalborg–, en la qual es reconeix el paper històric de les ciutats i viles en la configuració del nostre model social i cultural, sobretot si es considera que el 80% de la població europea habita actualment en àrees urbanes.

De la lectura de la Carta d'Aalborg es desprenen els aires bondadosos que devien amarrar els visitants del país de Hans Christian Andersen, on, talment com en els contes d'aquest escriptor, es projectaren uns desitjos veritablement onírics. Ara, amb el pas dels anys, no sabríem si parlar de candidesa i ingenuïtat o d'optimisme desmesurat. Sigui com sigui, la Carta d'Aalborg ha estat adoptada progressivament per un gran nombre de comunitats locals europees, moltes a Catalunya. A les comarques de Girona, per exemple, bona part dels municipis han subscrit aquest document com a ideari del que hauran de ser les seves polítiques fonamentades en la sostenibilitat ambiental i socioeconòmica.

El món, però, ja se sap, és ple de pecadors. I segurament més d'un s'esparverí en contrastar les retòriques proclames amb la realitat quotidiana d'una societat i un territori en permanent contradicció. Rio i Aalborg han acabat sortint de la bombolla en la qual havien viscut. Tanmateix, és molt probable que Kyoto –on el 1997, en el marc de la Convenció de les Nacions Unides sobre Canvi Climàtic, es signà el menystingut protocol per a la reducció de les emissions de gasos que provoquen l'efecte hivernacle– i Johannesburg –on aquest passat 2002 es celebrà la Cimera Mundial sobre el Desenvolupament Sostenible, amb una escassa presència de caps d'estat– siguin el millor termòmetre de les voluntats d'uns i altres, i ens ajudin a tots a no confondre els desitjos amb la realitat.

## Antecedents programàtics i fites més significatives en el camí vers la sostenibilitat

- Any 1972.** Conferència sobre el Medi Humà de les Nacions Unides, celebrada a la ciutat d'Estocolm. Marca l'inici d'una època, en plantejar per primer cop la pressió determinant que les economies contemporànies exerceixen sobre el medi ambient i els recursos naturals, amb efectes especialment manifestos als països més industrialitzats.
- Any 1980.** Estratègia Mundial per a la Conservació. Document elaborat per la Unió Internacional per a la Conservació de la Natura i dels Recursos Naturals (UICN), amb la col·laboració del Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA) i el World Wildlife Fund (WWF). Ja fa una explícita referència al desenvolupament sostenible com a requisit indispensable per preservar els recursos i la biodiversitat.
- Any 1987.** Informe *El nostre futur comú* –més conegut com a informe Brundtland–, elaborat per la Comissió per al Medi Ambient i el Desenvolupament de les Nacions Unides. Dóna l'impuls definitiu al principi del desenvolupament sostenible.
- Any 1992.** Conferència per al Medi Ambient i el Desenvolupament –coneguda com a Cimera de la Terra–, celebrada del 3 al 14 de juny a la ciutat brasilera de Rio de Janeiro. Un dels documents que s'hi aproven és l'Agenda 21, adoptada amb valor de resolució de l'ONU.
- Any 1994.** I Conferència Europea sobre les Ciutats Sostenibles, celebrada a Aalborg (Dinamarca) entre el 24 i el 27 de maig. S'hi aprova la Carta de les Ciutats Europees cap a la Sostenibilitat –o Carta d'Aalborg–, document que es converteix en ideari dels pobles i ciutats que vulguin iniciar un procés d'Agenda 21 Local o polítiques sostenibilistes d'abast real.
- Any 1996.** II Conferència Europea sobre les Ciutats Sostenibles, celebrada a Lisboa (Portugal) del 6 al 8 d'octubre.
- Any 2000.** III Conferència Europea de Ciutats i Pobles Sostenibles, celebrada a Hannover (Alemanya) del 9 al 12 de febrer.
- Any 2002.** Cimera Mundial sobre el Desenvolupament Sostenible, celebrada del 26 d'agost al 4 de setembre de 2002 a la ciutat sud-africana de Johannesburg.

### Els plans d'acció local als municipis gironins

Més enllà d'aquestes consideracions inicials, que creiem necessàries per apaivagar possibles reaccions d'eufòria, el cert és que els esforços que aquests darrers anys s'han fet per reconduir i repensar els municipis no han estat pas petits. Una altra cosa és que quan nosaltres hi anem els altres ja en tornin i que tots els afanys serveixin per alentir l'agonia més que no pas per evitar-ne el fatal desenllaç. No debades algú ja ha qualificat el repte del desenvolupament com el desafiament que aquest sigui durable, considerant que la sostenibilitat i renovabilitat absolutes es presenten ja clarament com una il·lusió inabastable.

En el marc de les comarques de Girona, les consignes de Rio i els deures d'Aalborg han tingut la seva traducció més directa en el Programa de suport a la redacció de plans d'acció local per a la sostenibilitat (PALS), aprovat el juny de 1998 per la Diputació de Girona. Després de les iniciatives endegades a les comarques de Barcelona, Girona va bastir un ideari programàtic i un cos procedimental prou ambiciosos, i que durant aquests darrers anys ha suportat els processos d'Agenda 21 Local de tots els nostres municipis que han iniciat aquest camí.

Al marge d'una generosa aportació financera, que va del 50% al 75% del cost total del procés fins a l'aprovació de Pla d'acció, els elements diferenciadors i innovadors d'aquest programa són

diversos. Malgrat que pugui semblar una obvietat, el primer el trobem en la consideració conjunta dels aspectes ambientals, socials i econòmics de la realitat del municipi, fet que a banda de donar absolut compliment a l'ideari de l'Agenda 21, permet igualment elaborar programes i dissenyar polítiques integrals –i conseqüentment, més eficients–. Un altre aspecte a destacar i d'especial rellevància és el lideratge que en tot el procés d'Agenda 21 assumeix el municipi, en tant que és el govern local el qui promou l'inici del procés i la gestió logística que haurà de concloure en una primera etapa amb l'aprovació de Pla d'acció.

L'adjudicació del paper de motor del procés a l'Ajuntament ha comportat en conseqüència que la Diputació de Girona, de forma explícitament volguda, hagi assumit més que mai la funció d'institució al servei dels ens locals. I aquest intent de donar suport als municipis s'ha traduït ensems en la definició d'una metodologia que s'ha adaptat sempre a les necessitats de cada poble o ciutat. Més enllà dels elements que en podríem dir de mínims –auditoria, procés d'informació i participació ciutadana, càlcul d'indicadors i redacció de Pla d'acció–, l'oferta ha estat tothora la de fer un vestit a mida, de manera que tots aquells documents que en cada cas es creien necessaris per a una correcta ordenació del territori i les activitats amb criteris de sostenibilitat hi han pogut ser finalment incorporats. Ens referim a aspectes com ara l'anàlisi d'alternatives al futur pas d'una infra-

estructura, l'ordenació d'un espai periurbà en perill de degradació o l'elaboració de cartografia temàtica, per posar només alguns exemples d'aquesta adaptabilitat del programa.

Però l'element procedimental més característic i innovador que s'ha introduït en el procés el trobem en la possibilitat de redactar un Pla especial de regulació dels usos del sòl no urbanitzable. Aquest document, de caràcter voluntari, ha estat aprofitat per força municipis, si bé en ocasions com a text base per ser íntegrament incorporat a una revisió del planejament urbanístic pel que fa al sòl no urbanitzable. La bondat d'aquests treballs rau en el fet que han permès regular amb prou detall les activitats que es podien establir en el sòl no urbà, sovint desatès en el planejament més clàssic i lliurat a les expectatives del mercat. Per altra banda, tinguem en compte que de tots els documents que integren el procés, només aquest acabarà tenint en darrera instància rang de norma i, per tant, caràcter vinculant. En aquest sentit, fins i tot el

mateix Pla d'acció, malgrat la solemnitat que li pugui conferir una aprovació per Ple, restarà subjecte a les voluntats d'uns i altres perquè finalment sigui aplicat.

L'assignació del lideratge del procés a l'Ajuntament –institució impulsora– i el discret segon pla que de manera expressa ocupa la Diputació de Girona –institució de servei– han comportat també la creació de la figura del director facultatiu, tècnic de reconeguda solvència que garanteix el rigor dels documents que s'elaboren i les bones formes d'uns i altres al llarg del procés i fins a l'aprovació del PALS. El director facultatiu és garant que els treballs tècnics tenen el contingut que s'escau, supervisa el mètode i ajusta el calendari, vetlla per la validesa de la participació ciutadana com a factor clau en tot pla estratègic i manté informada la Diputació de Girona de l'estat del procés i del paper que hi exerceixen els diferents agents implicats (ciutadania, tècnics redactors i el mateix Ajuntament).

## Elements que s'inclouen dins el Programa de suport a la redacció de plans d'acció local per a la sostenibilitat de la Diputació de Girona

- **Auditoria ambiental i socioeconòmica.** Anàlisi ambiental de riscos i oportunitats. Comprèn la recollida d'informació i la diagnosi del conjunt de paràmetres i vectors ambientals i socioeconòmics. Cal elaborar igualment un recull dels criteris de sostenibilitat generals i referències que puguin orientar permanentment en clau de sostenibilitat la política municipal. També s'han d'identificar els aspectes ambientals, territorials, socials i econòmics d'abast supramunicipal i impulsar contactes i mecanismes de coordinació amb els municipis o administracions corresponents per establir polítiques i actuacions coordinades.
- **Elements d'informació i pla de participació ciutadana.** El treball inclou un sondeig d'opinió pública sobre els problemes, les prioritats i el model de municipi desitjat per la població en cada tema o factor, així com el disseny de la campanya de comunicació necessària per tal que el ciutadà conegui la problemàtica detectada i es pugui obtenir la seva complicitat per resoldre-la. Mitjançant els mecanismes adequats, caldrà incentivar la participació de la ciutadania, i garantir per a cada tema una fase d'informació sintètica de la diagnosi, una segona fase de deliberació i una de final de consens, amb mètodes de participació que garanteixin la representativitat, l'equilibri i l'eficàcia de les intervencions.
- **Avaluació d'indicadors** que permetin contrastar l'aplicació efectiva dels criteris de sostenibilitat establerts, comparar la situació ambiental i socioeconòmica dels diferents municipis i facilitar l'intercanvi d'experiències. De forma generalitzada, s'han establert 6 indicadors referents a aspectes ambientals, 7 de relatius a aspectes econòmics i uns altres 6 de referents a aspectes socials. A més, i de manera específica, cada municipi haurà de dissenyar un mínim de dos indicadors que recullin les seves pròpies problemàtiques i singularitats.
- **Pla especial de regulació d'usos del sòl no urbanitzable.** Partint del respecte a les activitats tradicionals i més integrades en el medi, aquest pla ha d'establir els límits i compromisos en relació amb les noves actuacions que puguin ser admeses. Subsidiàriament, pot ser substituït per un pla especial o un pla d'usos d'un sector concret del municipi.
- **Redacció del Pla d'acció local per a la sostenibilitat (PALS).** Document programàtic resultat de la diagnosi ambiental, econòmica i social prèviament efectuada, de la prospecció de problemàtiques subjectives detectades mitjançant les enquestes a la població, de les possibilitats tècniques i financeres, així com de la voluntat dels diferents sectors que intervenen en la dinàmica social i econòmica del municipi: governants, agrupacions ciutadanes, col·lectius empresarials...

El Pla d'acció local per a la sostenibilitat establirà programes i objectius concrets, incorporarà l'avaluació periòdica del procés mitjançant la utilització d'indicadors, assignarà pressupostos i considerarà la presentació de línies de crèdit o subvenció interessants, definirà agents i responsabilitats i marcarà un calendari d'execució.

- Tots aquells documents que de manera complementària puguin ajudar a una planificació correcta del territori i de les activitats amb criteris de sostenibilitat.



## Mètode i logística en els processos d'Agenda 21 local impulsats per la Diputació de Girona

### Programa de suport de la Diputació de Girona a la redacció de Plans d'acció local per a la sostenibilitat (PALS)

- Subvenció d'entre un 50% i un 75%
- Se suggereix la fórmula de concurs
- Se subministra plec de condicions tècniques tipus
- Es consensuen els treballs a efectuar i el preu de licitació

#### AJUNTAMENT

Lidera el procés i adjudica els treballs (diagnosi ambiental i socioeconòmica, Pla especial de regulació d'usos del sòl no urbanitzable, càlcul d'indicadors, participació ciutadana i PALS)

Elaboració dels treballs i desenvolupament del procés (12-14 mesos)

Aprovació del Pla d'acció local pel Ple de l'Ajuntament

Execució del Pla -desplegament de les accions- amb el calendari que el mateix document estableix

#### Control i seguiment mitjançant la figura del director facultatiu

Característiques i condicions

- Reconeixuda solvència
- Cost a càrrec de la DdG
- Assumeix fins a un màxim de 4 processos alhora

#### Tasques que realitza:

- Assessora tècnicament
- Dirigeix el procés
- Vetlla pel compliment de terminis i condicions i la feina feta
- Certifica el procés i la feina feta
- Informa trimestralment la DdG sobre l'estat del procés
- Reunions periòdiques amb tots els directors per posar en comú les problemàtiques sorgides i unificar criteris

#### Monitoratge dels PALS i control del seu grau d'execució (auditoria dels PALS)

- Revisió periòdica a fer en acabar l'any
- Contractació a empresa externa
- Informació d'accés públic i presentació dels resultats en pàgina web

#### Programa de suport a l'execució dels PALS (del Pla a l'Acció)\*

- Suport a accions previstes en els PALS aprovats pels ajuntaments
- A banda de la creació de línies d'ajuts específiques, totes les administracions poden introduir criteris de discriminació positiva pels municipis amb un PALS aprovat i per qualsevulla línia de subvencions

(\*) Programa pendent de concreció el 31/08/03



RAMON FORTÀ/PASATGES

Els treballs inclouen un sondeig d'opinió pública sobre els problemes, les prioritats i el model de municipi desitjat per la població.

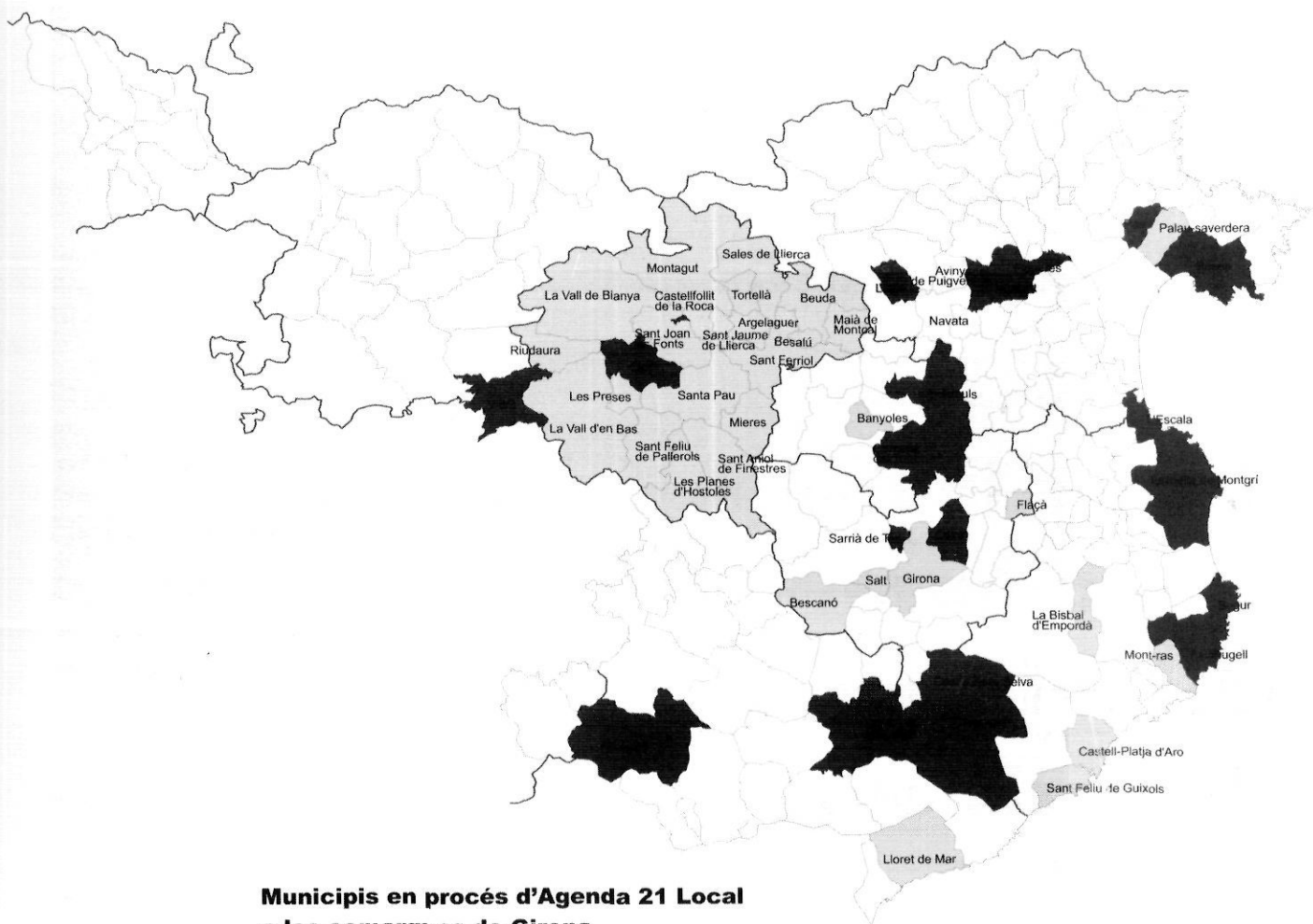
### **Cinc anys d'experiència i més de cinquanta municipis en procés d'Agenda 21 Local. Un primer balanç**

D'ençà del 1999, en què el primer municipi gironí s'incorporà al programa de suport a la redacció de PALS de la Diputació de Girona, són ja més d'una cinquantena els pobles i ciutats de la demarcació que han iniciat aquest procés d'Agenda 21, gairebé la meitat dels quals tindran aprovat el seu Pla d'acció a la darrera del 2003. Al llarg de tot aquest temps han estat moltes i diverses les provatures que s'han fet a fi i efecte de contrastar models i experiències, totes noves i sovint amb pocs punts en comú.

Aquestes ganes d'experimentar i de dir que sí a qualsevol proposta que ens arriba –sempre, cal dir-ho, carregades d'il·lusió– ens portà a ser protagonistes de força encerts però també de no pas pocs daltabaixos. Ara, cinc anys més tard, som capaços d'interpretar –i fins i tot preveure– per què alguns processos s'encallen i d'altres pateixen d'un excés de dirigisme. Tal vegada aquestes i altres dificultats es detallen en el darrer dels articles d'aquest mateix dossier.

En tot cas, sí que cal dir que el lideratge que reiteradament s'ha dit que es donava als municipis en l'elaboració del pla d'acció local ha tingut també la clara intenció que recaigui sobre el mateix Ajuntament la responsabilitat de l'execució del que hauria de ser un document programàtic i no pas una simple declaració d'intencions. Aquest procés de planificació estratègica ha de comportar el fet de repensar el municipi i establir-hi prioritats amb criteris de sostenibilitat, tenint sempre en compte les possibilitats financeres reals i la mateixa capacitat d'execució.

Malgrat aquesta assignació de responsabilitats als governs locals, tampoc cal oblidar ara el paper que de sempre han tingut les diputacions en el suport als ajuntaments, i molt especialment a aquells amb menors recursos. És en aquest sentit, doncs, que si bé la Diputació de Girona ha fet costat incondicionalment als municipis a l'hora d'elaborar el seu pla d'acció, també seria oportú que orientés les seves línies d'ajut en favor dels ens locals que han apostat per aquesta fórmula de planificació estratègica en la seva acció de govern. I tot això, amb cura i sense perjudici que totes i cadascuna de les administracions assumeixin les



seves responsabilitats de gestió en els diferents àmbits en els quals tenen competències per mandat.

En una primera experiència feta el 2002 amb l'ànim de contrastar la implementació real dels plans d'acció local, la Diputació de Girona va encarregar l'auditoria i el monitoratge dels diferents PALS aprovats en data anterior al 31 de desembre de 2001. Al marge de conèixer el grau d'aplicabilitat dels programes per part dels respectius consistoris, es pretenia també fer un exercici de responsabilitat en voler conèixer l'eficiència dels diners fins llavors invertits en aquesta mena de processos. Tot i que tant la mostra com els temps d'aplicació dels PALS eren limitats –només sis municipis havien aprovat fins aquella data el seu Pla d'acció, amb períodes de rodatge que en el millor dels casos eren de només un any–, els resultats obtinguts ens demostraren que els PALS s'estaven implementant en un percentatge

que anava del 18,2% al 47,8% segons el municipi, sempre considerant només les accions programades a curt i a mitjà termini.

Si bé serà necessari repetir regularment l'experiència –o fins i tot constituir un observatori que efectui aquest seguiment de manera específica–, el cert és que les dades obtingudes són prou esperançadores. Per altra banda, les converses mantingudes al llarg d'aquests anys amb responsables de la gestió municipal ens han permès veure en la majoria dels casos grans dosis d'il·lusió i voluntat per passar del pla a l'acció. Tant de bo el temps i les circumstàncies ens donin finalment la raó. Altrament haurem de pensar que els aires d'Aalborg, tot i el temps i la distància, ens han acabat afectant més del que hauria estat oportú.